

ACTION EN SOUTIEN AUX PRIORITES STRATEGIQUES DE L'AUTORITE FEDERALE

**EVALUATION DES POLITIQUES EN MATIERE DE CHANGEMENT
DE MODE DE PRODUCTION ET CONSOMMATION**

Octobre 2005-Mars 2006

**Nadine Fraselle, Benoît Rihoux, Frédéric Varone,
Hélène Charles, Benoît Esmanne**
*Université catholique de Louvain
Institut d'Administration et de Gestion
Centre Entreprise-Environnement
& Département des sciences politiques et sociales
Centre de Politique Comparée*

Peter Bursens, Ilse Loots, Annelies Van Steenberge
*Faculteit Politieke and Sociale Wetenschappen
en Instituut voor Milieukunde
Universiteit Antwerpen*

Le présent rapport est le résultat d'une recherche effectuée dans le cadre du programme '*Action en soutien aux priorités stratégiques de l'autorité fédérale*' mis en oeuvre et financé par le SPP Politique scientifique, en appui à la politique du département SPP Développement Durable.

Ce programme est conçu pour répondre rapidement et efficacement aux besoins des départements de l'Autorité fédérale en matière d'actions de recherche ciblées d'une durée déterminée (6 mois à 1 an) et/ou d'actions d'investigation concernant des domaines stratégiques. Il s'agit d'une action "horizontale", elle est ouverte aux projets de recherche au sein des différents thèmes de politique mis en avant dans le cadre des décisions gouvernementales.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. ANALYSE TRANSVERSALE	8
1.1. Elaboration du tableau synoptique des mesures	8
1.1.1. L'inventaire et ses limites	8
1.1.2. Les critères de classification des mesures	8
1) La nature de l'instrument politique	8
2) L'acteur responsable de la mise en œuvre de la mesure	10
3) L'acteur concerné	10
4) Les principes directeurs du développement durable	10
1.1.3. Tableau synoptique	11
1.2. Coordination entre les mesures	13
1) Cloisonnement entre les administrations responsables	13
2) Cloisonnement entre les piliers du développement durable	13
3) Cloisonnement entre les instruments	14
4) Les liens entre les mesures ne sont pas organisés	15
5) Absence de prise en compte de l'idée d'amélioration continue	16
2. EFFICACITE ET EFFICIENCE DES MESURES : OUTPUT, OUTCOME ET IMPACTS	17
2.1. Sélection des mesures	18
2.2. Fondement théorique : analyse séquentielle d'une politique publique	20
2.2.1. Qu'est-ce qu'une politique publique ?	20
2.2.2. Eléments constitutifs d'une politique publique	21
2.2.3. Le cycle d'une politique publique	22
2.2.4. Modèle d'analyse et application à notre étude	24
2.3. Evaluation qualitative des mesures	28
2.3.1. Grille d'analyse	29
2.3.2. Fiches narratives : canevas	34
2.3.2. Fiches narratives : analyse du contenu	36
1) Bonus Crédit d'Emploi (fiche n°10)	37
2) Diversiteitsplan (fiche n°11)	42
3) National Environment and Health Action Plan – NEHAP (fiche n°17)	48
4) Fonds Energie (fiche n°20)	54
5) Milieuzorgsysteem (fiche n°22)	60
6) Methodologische gidsen (fiches n°23-25)	66
7) Loi-cadre normes de produits (fiche n°26)	74
8) Ethisch beleggen (fiche n°33)	80
9) "Verdir" la fiscalité des voitures de société (fiche n°35)	87
10) Réduction d'impôts pour investissements économiseurs d'énergie (fiche n°36)	94
11) Déplacements domicile-lieu de travail (fiche n°39)	100
12) Sociaal label (fiche n°44)	106
13) Commission pour l'Etiquetage et la Publicité écologiques, Code de la publicité écologique (fiche n°46)	112
14) Etiquette CO ₂ et guide de la voiture propre (fiche n°47)	117
15) Programme de réduction des pesticides (fiche n°53)	123
2.4. Analyse comparative systématique (QCA)	129
2.4.1. QCA : une brève présentation	129
2.4.2. Codage des données	131

1) Affinages et compléments	131
2) Remarques sur les données : limites.....	132
3) Tableau de données	136
4) Tableau des données agrégées.....	138
2.4.3. Analyse typologique	141
1) Analyse descriptive	141
2) Première exploration de la relation à l'outcome.....	143
2.4.4. Outcome evaluation	145
1) Analyses exploratoires (modèles partiels).....	145
2) Modèle complet (inclusif)	145
a) Explication des cas avec changement majeur de comportement.....	147
b) Explication des cas sans changement majeur de comportement.....	149
c) Observations	151
3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	153
4. PROTOCOLE D'ÉVALUATION SIMPLIFIÉ (GUIDE PRATIQUE DE L'ÉVALUATION).....	157
Mise en contexte	157
1) Qu'est-ce que l'évaluation ?.....	158
2) Les types d'évaluation.....	159
3) Les dimensions de l'évaluation	159
4) Les conditions d'une bonne évaluation	160
5) Les questions que pose l'évaluation	161
Application pratique	162
1) Etape 1. Mise à l'agenda (définition du problème)	162
2) Etape 2. Programmation de l'action	163
3) Etape 3. Mise en oeuvre	163
4) Etape 4. Evaluation et amélioration continue.....	164
5. CANEVAS DE FORMATION	165
REFERENCES	167

INTRODUCTION

Cette étude a pour objectif d'analyser les mesures définies par la Belgique pour modifier les modes de production et consommation¹ en s'appuyant sur des concepts, outils et méthodes d'évaluation éprouvées. Des solutions sont proposées à l'autorité fédérale pour gérer et améliorer de façon continue la qualité du processus politique, et pour articuler les démarches volontaires des acteurs privés aux politiques publiques. L'essentiel du travail est consacré à la question de l'efficacité des mesures en se focalisant sur quinze cas dûment sélectionnés. La mise en œuvre de ces cas n'est pas toujours complètement achevée. L'analyse se base sur des critères et indicateurs ex post proposés par les chercheurs. Ces éléments ont été soumis au Comité de suivi de l'étude.

L'évaluation comporte une analyse transversale relative au niveau de coordination existant entre les différentes mesures identifiées. Une approche de la congruence des mesures s'appuie sur une analyse séquentielle depuis la prise de décision jusqu'à leur évaluation. Les éléments disponibles dans l'inventaire des mesures se sont avérés insuffisants pour se prononcer sur la congruence des mesures. La congruence est dès lors traitée dans le cadre de l'étude de cas.

Il s'agit d'évaluer, de manière principalement qualitative, la qualité procédurale des actions politiques en termes de processus politique, d'organisation et d'état d'implémentation (Output). Des informations ont été récoltées au sujet des changements (ou absence de changement) des comportements des groupes-cibles (Outcome). Ces changements ont des effets voulus et/ou inattendus sur l'environnement, le système économique et social (Impacts).

La méthode Qualitative Comparative Analysis (QCA) a permis de mettre en évidence la ou les combinaisons de facteurs explicatifs (« policy mix » et facteurs de contexte) qui apparaissent les plus favorables, et les plus défavorables, à une efficacité des actions politiques en termes de changement de comportement.

Nous avons rencontré certaines limites dans la réalisation de cette étude.

1) Disponibilité des données et analyse

Nous avons analysé chaque mesure sélectionnée en explorant plusieurs sources d'information :

- les sources documentaires : déclarations gouvernementales, législations, travaux parlementaires, publications, sites Internet,
- les entretiens auprès d'un expert-clé en charge de la mesure.

Voici les contraintes avec lesquelles nous avons travaillé :

-Le processus de décision politique est une réalité complexe qui implique plusieurs niveaux de décision et de responsabilité. L'expert en charge du suivi d'une mesure ne peut maîtriser l'ensemble des détails du processus. Plusieurs acteurs du processus politique et représentants

¹ Les mesures qui ont été prises en compte sont celles identifiées dans un inventaire réalisé par le SPF Santé publique et Environnement : « Consommation et production durables : processus belge. Inventaire des principales mesures prises en matière de consommation et de production durables dans le cadre de la politique fédérale belge », Février 2005.

des groupes-cibles devraient être consultés pour évaluer l'impact des mesures en termes de changement ou non de comportement et en particulier de la part des entreprises et des consommateurs. Ceci n'a pas été possible dans le cadre d'une étude de six mois.

-Une série de données indispensables afin d'engager une démarche d'évaluation font défaut ou restent trop parcellaires en Belgique.

-La transparence inhérente à une démarche d'évaluation n'est pas encore une règle générale en Belgique. Dès lors les témoins qui communiquent des informations s'exposent à des résultats négatifs tandis que ceux qui ne communiquent pas évitent le risque puisque l'évaluation des mesures n'est pas possible.

-L'analyse QCA a été handicapée par un déficit de données. Elle est fondée sur l'hypothèse selon laquelle la qualité du cycle politique influence l'existence ou l'absence d'un changement de comportement des groupes-cibles. Toutefois la qualité du processus politique n'est pas la seule composante de l'efficacité d'une mesure. Une série d'autres facteurs n'ont pas été pris en considération dans le modèle : le type d'instrument (en particulier sa nature plus ou moins contraignante), la portée de la mesure en termes de développement durable, l'articulation avec les politiques régionales et/ou européennes, l'influence de variables de contexte (par exemple la conscience écologique de la population, les facteurs socio-économiques). Il serait intéressant d'opérationnaliser et d'intégrer ces facteurs dans l'analyse, en les combinant avec les variables de type procédural. Ceci n'a pas été possible dans le temps imparti à la recherche. Remarquons en outre que certaines variables restent difficiles à opérationnaliser : conjoncture politique, volonté de réussir, conjonction de facteurs avec effets cumulatifs, effets combinés...

- 2) Difficulté de mesurer les impacts des mesures sur le comportement des entreprises et des consommateurs

Nous avons apprécié qualitativement l'existence d'un changement de comportement sans être en mesure d'établir une causalité entre ce changement et la mesure analysée. Cette évaluation s'appuie sur un descriptif complet de chaque mesure et sur la méthode QCA.

La méthode QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) est une démarche formalisée fondée sur des informations qualitatives, qui permet de comparer de manière systématique un nombre limité de cas. Chaque indicateur donne lieu à une évaluation binaire « 0 » ou « 1 » selon la présence ou performance perçue pour la mesure analysée.

Nous avons observé que les données sont de moins en moins disponibles selon que l'on avance dans les étapes du processus politique (identification du problème, programmation, mise en œuvre, évaluation). Et dès lors une analyse comparative systématique entre les mesures apparaît difficile, sinon impossible.

En outre, pour l'ensemble des mesures pour lesquelles des données sont disponibles, on peut considérer qu'il y a eu un outcome en termes de changement de comportement des groupes-cibles, peu ou prou. La valeur obtenue sur cet indicateur (changement de comportement des groupes-cibles) est constante. Dans ces conditions, l'analyse en termes de "*policy outcome*" n'est pas possible : si l'outcome est une constante, il n'est pas possible d'expliquer quelles combinaisons mènent à un changement de comportement puisque toutes les combinaisons mènent à un outcome positif. Notre stratégie a dès lors consisté à ajouter deux variables-clé qui ont été construites et opérationnalisées en équipe afin de permettre une « outcome evaluation » :

- la variable [avancement] : degré d'avancement suffisant que pour pouvoir évaluer, fût-ce qualitativement, la dimension « outcome ». 9 cas sur 15 ont reçu la valeur « 1 ». Il s'agit donc d'une variable de contrôle.
- la variable [chmt_majeur] : pour ces 9 cas nous avons distingué ceux pour lesquels le comportement des groupes-cibles a changé de manière majeure. Ils ont reçu la valeur « 1 ».

En dépit de ces limites, cette étude montre bien que des étapes importantes sont nécessaires pour évoluer vers une démarche d'amélioration continue et que certaines pratiques offrent de réelles perspectives en matière de changement de mode de production et consommation.

1. ANALYSE TRANSVERSALE

1.1. Elaboration du tableau synoptique des mesures

En vue de sélectionner les mesures qui seront évaluées dans la deuxième partie de l'étude et afin de garantir une grande diversité entre celles-ci, l'équipe de recherche a décidé de dresser dans un premier temps un tableau synoptique de l'ensemble des mesures répertoriées dans l'inventaire².

Toutes les mesures recensées dans l'inventaire ont été classées en fonction de quatre critères. Cette section a pour objet de fournir une définition ainsi qu'une opérationnalisation des critères retenus.

1.1.1. L'inventaire et ses limites

L'inventaire fédéral belge respecte la structure d'un inventaire européen établi par la Direction Générale Environnement de la Commission européenne. Lors de son élaboration à l'échelle européenne, des informations ont été demandées aux autres DG de la Commission afin que le relevé intègre toutes les mesures pertinentes en ce qui concerne les modes de production et consommation. Le résultat final est tributaire de la qualité des informations dispensées. Certaines mesures ont été omises. C'est par exemple le cas des mesures en faveur du commerce équitable. En outre, lors de la rédaction de l'inventaire fédéral belge, certains thèmes non traités au niveau européen n'ont pas été rajoutés, par exemple celui de l'économie sociale. Enfin, les mesures fédérales sont traitées indépendamment des mesures régionales et européennes. Or, la politique de développement durable est constituée par l'ensemble des mesures prises, quel que soit le niveau auquel elles sont adoptées.

Par ailleurs, l'inventaire est par essence fort succinct au sujet de l'historique de la mesure, du problème auquel elle répond et des raisons sous-jacentes aux choix posés par les autorités. Suite à quel problème et quelles impulsions une mesure est-elle adoptée ? Une analyse approfondie de ce problème a-t-elle été réalisée ? Par qui ? A-t-il été pris en compte lors de la détermination des objectifs de la mesure et du choix de l'instrument ? Comment ces choix ont-ils été opérés ? Le défaut d'informations représente un obstacle important à une analyse de la congruence des mesures.

En raison de ces limites, l'analyse transversale portera sur la coordination entre les mesures. L'analyse séquentielle des mesures depuis la prise de décision jusqu'à leur évaluation sera traitée dans le cadre de l'étude de cas.

1.1.2. Les critères de classification des mesures

1) La nature de l'instrument politique

Par instrument politique, on entend « l'ensemble des techniques à la disposition des gouvernements pour atteindre des objectifs politiques » (Howlett, 1991). On distingue

² « Consommation et production durables : processus belge. Inventaire des principales mesures prises en matière de consommation et de production durables dans le cadre de la politique fédérale belge » Février 2005.

l'instrument de nature externe orienté vers les acteurs sociaux et l'instrument de nature interne orienté vers l'acteur politique.

Les problèmes sociaux et environnementaux peuvent être considérés comme des *social dilemma's* : tous les instruments externes essaient de concilier au mieux intérêt collectif à long terme et intérêt individuel à court terme. Sur cette base, on peut classer les instruments de nature externe de la manière suivante :

- Juridique : Il impose un comportement favorisant l'intérêt collectif. Il s'agit d'un instrument d'injonction et de contrôle de l'exécution, dans la mesure où il définit généralement les normes auxquelles le réglementé doit se conformer, sous peine de pénalité (Gunningham, 2002).
- Economique et financier : Il rend l'intérêt collectif intéressant au niveau individuel. Certaines actions deviennent moins coûteuses ou plus onéreuses en temps, en effort et autres exigences. Cependant il laisse le sujet entièrement libre de choisir s'il souhaite agir ou non (Vedung, 1998).
- Social/informatif : Il tend à convaincre les individus que l'intérêt collectif leur est favorable. Il regroupe les campagnes d'éducation et de communication. Ce dernier instrument est aussi un méta-outil et une base de connaissances cumulative renseignant le public sur les autres instruments d'intervention (Vedung, 1998).

En ce qui concerne les instruments de nature interne, nous distinguons :

- L'auto-organisation : Elle fait référence aux mesures qui concernent au premier chef l'organisation de l'administration. Il s'agit ici de considérer les règles régulant l'ensemble des acteurs publics qui disposent de ressources administratives.
- Le soutien organisationnel : Il consiste à fournir un cadre-directeur aux administrations concernées et permettant d'atteindre les objectifs fixés.

Une précision s'impose à propos de deux outils précis : les plans et les labels.

Nous postulons en effet que chaque plan répertorié dans l'inventaire constitue un instrument de type *soutien organisationnel* dans la mesure où un plan se présente sous la forme d'un document regroupant un ensemble de mesures suggérées aux administrations – celles-ci étant libres de les mettre en œuvre ou pas – et définissant le cadre des stratégies et des actions à suivre dans le domaine dont il traite.

Au sujet des labels, bien que les experts en gestion aient tendance à les cataloguer comme des instruments économiques, nous les considérons ici en tant qu'instruments sociaux/informatifs. Les labels requièrent bien une étape préalable de sensibilisation des consommateurs avant de pouvoir exercer leur effet économique.

2) *L'acteur responsable de la mise en œuvre de la mesure*

Ce critère vise à repérer les autorités chargées de l'exécution d'une politique publique c'est-à-dire les acteurs publics responsables de l'ensemble des processus qui, après la phase de programmation, visent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique (Knoepfel, 2001).

3) *L'acteur concerné*

L'acteur concerné désigne les personnes physiques ou morales et les organisations directement ou indirectement visées par une mesure. Nous distinguons les deux sous-groupes suivants :

- *Groupe-cible* : il se compose des acteurs dont le comportement est à l'origine du problème que la politique cherche à résoudre. La modification de leur comportement peut contribuer à résoudre le problème perçu.
- *Bénéficiaires finaux* : ce sont les acteurs ou les groupes qui bénéficient du changement de comportement des groupes-cibles.

Nous focaliserons notre attention sur les acteurs suivants:

- Consommateurs
- Entreprises
- Travailleurs
- Autorités publiques
- Citoyens (ce terme sera utilisé lorsque la mesure bénéficiera à l'ensemble de la population et à l'environnement)

Dans le cas des plans, les acteurs concernés sont ceux visés par les mesures particulières adoptées.

4) *Les principes directeurs du développement durable*

Le concept de développement durable repose sur trois pôles que l'on appelle schématiquement les "trois piliers". Dans le tableau synoptique, chaque mesure sera examinée de sorte à voir si elle prend bien en compte chaque pilier du développement durable, à savoir :

- Social : le capital humain, qui comprend la santé, les connaissances, la formation, la culture, l'accès au travail, les conditions d'existence en général.
- Economique : le capital économique, qui englobe les moyens de production, les machines, les bâtiments et les actifs financiers.
- Environnement : le capital environnemental, qui concerne les ressources naturelles, la qualité de l'environnement, la diversité biologique, le climat.

L'enjeu fondamental du développement durable est de concilier protection de l'environnement, équité sociale et croissance économique.

Deux autres dimensions viennent compléter les trois piliers et doivent être prises en compte :

- L'équité planétaire : le respect de la justice sociale à l'échelle mondiale, qui nécessite l'intégration des problèmes et solutions envisagés dans une perspective globale.
- L'équité intergénérationnelle : le respect de la justice sociale entre générations successives, qui implique d'adopter une vision à long terme et de tenir compte des conséquences de nos choix de vie sur les générations futures.

Ces deux dimensions n'ont pas été traitées dans le tableau synoptique en raison de l'insuffisance d'informations s'y rapportant dans les fiches de l'inventaire.

1.1.3. Tableau synoptique

Le tableau synoptique des mesures qui figurent dans l'inventaire se trouve ci-après.

1.2. Coordination entre les mesures

Peu d'interactions transparaissent du tableau synoptique des mesures de l'inventaire en ce qui concerne les points suivants :

- Interactions entre les administrations (1)
- Intégration entre les piliers du développement durable (2)
- Interactions entre différents instruments (3)
- Liens explicités entre les mesures et effets multiplicateurs (4)
- Prise en compte de l'idée d'amélioration continue (5)

1) Cloisonnement entre les administrations responsables

Sur les 53 mesures présentées dans l'inventaire, une seule concerne tous les SPF et SPP et 11 mesures font intervenir plusieurs acteurs lors de leur mise en œuvre. Pour ces 11 mesures, maximum trois acteurs sont responsables concomitamment de la mise en œuvre de la même mesure.

Les mesures restent cloisonnées selon la répartition des compétences des pouvoirs publics et peu de mesures impliquent une synergie entre différents acteurs publics. Il y a là une contradiction avec le concept de développement durable, qui implique une intégration horizontale.

2) Cloisonnement entre les piliers du développement durable

Peu de mesures prennent en compte les trois piliers du développement durable.

Tableau 1 : nombre de mesures visant chaque combinaison de piliers

Piliers visés	Nombre de mesures
Social, Environnement, Economie	13
Social, Environnement	10
Social, Economie	4
Environnement, Economie	0
Social	10
Environnement	16
Economie	0
Total	53

Les 13 mesures qui envisagent les trois piliers sont des mesures de politique cadre (fiches n^{os} 1 à 4, 49 et 50), des mesures du deuxième Plan fédéral de développement durable (fiches n^{os} 5, 27, 29, 31, 33, 45) et une étude scientifique (fiche n^o 51). Seule la fiche n^o 33 relative aux placements éthiques constitue une action directement ciblée en vue de changer le comportement de groupes spécifiques.

Ce constat est révélateur du manque d'intégration des trois dimensions par les acteurs publics, d'une part en raison du faible nombre de mesures les visant toutes trois et, d'autre part, au vu du type de mesures concernées. Il est en effet logique que les mesures instaurant le cadre institutionnel d'une politique de développement durable considèrent les trois piliers. De même, l'objectif du Plan fédéral de développement durable étant de proposer des lignes directrices pour la politique de développement durable des quatre années suivantes, il n'est pas surprenant que les trois aspects soient mentionnés lors de la présentation d'une nouvelle mesure.

Par ailleurs, seules 14 mesures prennent en considération deux des trois piliers : 4 mesures envisagent les aspects social et économique et 10 concernent à la fois le social et l'environnement. Hormis les mesures-cadres, aucune mesure ne vise à la fois l'environnement et l'économie.

Au sein des 10 mesures "environnement et social", il est à remarquer la place particulière qu'occupe le lien entre santé et environnement. 8 mesures sur les 10 recensées concernent cet aspect du pilier social : deux plans (Plan National Nutrition et Santé et NEHAP), la loi-cadre normes de produits, qui prend en considération à la fois les impacts environnementaux et ceux sur la santé publique, et 5 mesures qui tentent de remédier à des problèmes "mixtes", néfastes tant pour l'environnement que la santé publique.

Par contre, les autres mesures à caractère social n'intègrent pas souvent la dimension environnementale. Par exemple, l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire s'occupe du contrôle de la chaîne alimentaire sous l'angle de la santé exclusivement. Elle n'étend pas son contrôle aux conséquences environnementales de la production alimentaire, alors que de nombreuses conséquences sont "mixtes".

Certaines mesures pourraient pourtant intégrer des préoccupations mixtes sans pour autant modifier leur objectif. Il serait pertinent d'intégrer dans la guidance sociale et budgétaire prévue par le Fonds Energie des conseils en éco-consommation visant à réduire et modifier la consommation d'énergie des ménages.

De même, les mesures environnementales n'intègrent pas souvent les conséquences sociales qu'elles peuvent avoir. Or une mesure environnementale qui s'appuie sur un instrument économique a inévitablement des répercussions sociales en termes d'accès aux biens de consommation.

Deux mesures, l'une environnementale (la Commission pour l'Etiquetage et la Publicité écologique) et l'autre touchant les piliers économique et social (l'Observatoire de la publicité) ont un objectif commun : la protection des consommateurs face aux arguments de vente utilisés dans la publicité. Leur connexion n'est pas évoquée.

3) Cloisonnement entre les instruments

Le tableau ci-dessous présente la fréquence de chaque instrument en fonction du ou des groupes-cibles visés.

Tableau 2 : relations entre types d'instrument et groupe-cible

Groupe-cible Instruments	Consommateurs	Entreprises	Travailleurs	Autorités publiques	Citoyens
Juridique		9		2	
Economique/financier	4	8	2		
Social/informatif	3	4		2	1
Auto-organisation		2		11	
Soutien organisationnel	1	5		9	1

- Les entreprises constituent bien entendu le groupe-cible le plus souvent visé, tous types d'instruments confondus. Le cycle de vie des produits met en évidence la place déterminante des processus de production-transformation-distribution sur les processus de consommation. La pollution générée le long de la filière industrielle doit être imputée selon le principe du pollueur-payeur.

- Les autorités publiques composent logiquement le groupe-cible le plus concerné par les instruments internes.
- Les travailleurs et les citoyens, bénéficiaires finaux de nombreuses mesures, sont plus rarement des groupes-cibles. Ils sont peu visés par les instruments juridiques mais beaucoup plus par des instruments économiques et sociaux.
- Les instruments économiques sont surtout adoptés pour des mesures environnementales. Les instruments réglementaires sont le plus souvent retenus pour organiser la politique économique et sociale. Le choix des décideurs conduit rarement à faire passer un même message par différents instruments, afin d'atteindre plusieurs fois le même groupe-cible. Or, comme le rappellent la note accompagnant l'inventaire et le troisième Rapport fédéral, pour mettre en place une politique plus cohérente et efficace, la combinaison de plusieurs d'instruments - juridiques, économiques, sociaux et informatifs - qui se complètent et se renforcent. (BfP – TfDD, 2006, p.12 ; Wäktare *et al.*, 2005)

4) Les liens entre les mesures ne sont pas organisés

La note qui accompagne l'inventaire relève l'absence d'intégration des différents instruments horizontaux (plans, lois-cadres) qui forment un ensemble peu cohérent de mesures (Wäktare *et al.*, 2005).

Quant aux mesures rapportées dans l'inventaire, nous avons relevé peu de traces de coordination. Des arrêtés royaux sont pris en exécution d'une loi ; c'est le cas des arrêtés créant respectivement le Service Public Fédéral de Programmation Développement Durable (fiche n° 2) et les Cellules de développement durable (fiche n° 3) qui exécutent la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (fiche n° 1). C'est aussi le cas de trois arrêtés royaux pris en exécution de la loi-cadre normes de produits (fiche n° 26) : celui fixant des niveaux d'émission pour les installations de chauffage central à usage ménager (fiche n° 30), celui instaurant l'étiquette CO₂ et le guide de la voiture propre (fiche n°47) et le programme de réduction des pesticides (fiche n°53). Les trois guides relatifs aux achats durables des administrations sont liés (fiches n°s 23 à 25) : les guides concernant les véhicules motorisés et le matériel informatique et de bureau font tous deux référence au guide général qu'ils complètent pour certains produits particuliers.

Certaines mesures présentent des liens mais sans qu'ils soient explicitement mentionnés. Ainsi, la stratégie pour des produits durables (fiche n° 27) identifie les mêmes produits prioritaires que ceux déterminés par l'étude sur les groupes de produits prioritaires (fiche n° 28). Il est probable que la stratégie ait choisi les produits en question sur la base de cette étude.

Quatre mesures ont un objectif commun : diminuer les émissions issues du trafic routier et favoriser l'achat de véhicules respectueux de l'environnement. Il s'agit de l'étiquette CO₂ et du guide de la voiture propre (fiche n° 47), du guide d'achat de véhicules motorisés à l'usage des administrations fédérales (fiche n°24), de la mesure portant sur la diminution pour les particuliers de la TVA sur les voitures émettant moins de CO₂ (fiche n° 34) et de celle modifiant la fiscalité des voitures de société (fiche n°35). Ces mesures se complètent et se renforcent mutuellement sans qu'une stratégie commune soit mise en place au niveau fédéral, ce qui limite leurs effets conjugués.

La stratégie pour des produits durables (fiche n° 27) ne fait référence ni à la loi-cadre normes de produits (fiche n° 26), ni à la loi de 1994 relative à la sécurité des produits et services (fiche n° 13). Elles pourraient s'intégrer au sein d'une même stratégie.

Dans le domaine des politiques sociales et de consommation, les objectifs de lutte contre surendettement, contre l'exclusion sociale et contre l'exclusion bancaire sont conjoints mais déconnectés les uns des autres. La loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré de biens immeubles saisis (fiche n° 18), la Centrale des crédits aux particuliers (fiche n° 19) et le Fonds Energie (fiche n° 20) sont indépendants et pourraient mieux s'intégrer.

Enfin, les groupes-cibles reçoivent des messages ponctuels et isolés les uns des autres. Dans le domaine de la mobilité, le message essentiel du gouvernement fédéral a trait à la volonté de diminuer les émissions de CO₂ des voitures. Certaines mesures visent les particuliers (fiches n° 34 "Diminution pour les particuliers de la TVA sur les voitures émettant moins de CO₂" et n° 47 "Etiquette CO₂ et guide de la voiture propre"), d'autres les sociétés (fiche n° 35 "Verdir la fiscalité des voitures de société") ou les administrations (fiche n° 24 "Guide d'achat de véhicules motorisés à l'usage des administrations fédérales"). Par ailleurs, des mesures sont adoptées afin de promouvoir les modes de transport alternatifs auprès des travailleurs (fiche n° 39 "Frais de déplacement domicile-travail" et fiche n° 52 "Promotion du Rail Pass"). Le guide d'achat de véhicules motorisés à l'usage des administrations fédérales (fiche n° 24) propose une autre piste en précisant que les administrations doivent, préalablement à l'achat d'un véhicule neuf, se poser la question de la nécessité de cet achat et de l'existence d'une éventuelle alternative (transports en commun). Enfin, la mesure "Primes LPG" (fiche n° 37) est traitée indépendamment de la problématique des changements climatiques et de la diminution des émissions de gaz à effet de serre. L'objectif de cette mesure est de promouvoir le LPG comme combustible alternatif à l'essence afin de diminuer la quantité d'ozone troposphérique et d'améliorer la qualité de l'air. Cependant la mesure tend aussi à favoriser l'utilisation de véhicules individuels plus respectueux de l'environnement, mais sans être prise en compte à ce titre dans la politique de la mobilité. Si cette conjonction de mesures s'avère bénéfique pour atteindre le résultat escompté, celui-ci est freiné par l'absence d'articulation dans leur mise en œuvre et dans la publicité qui en est faite.

5) Absence de prise en compte de l'idée d'amélioration continue

Aucune mesure ne fait référence à l'idée d'amélioration continue en dépit du souci d'articulation des instruments instaurés par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable (fiche n° 1) qui "*a donné lieu (...) à des processus d'apprentissage significatifs*" (BfP-TfDD, 2005, p.71).

La politique fédérale de développement durable est en principe engagée dans un cycle d'amélioration constante inspiré de la roue de Deming (Plan, Do, Check, Act) : le Plan fédéral de développement durable planifie l'action politique des années à venir sur la base des constats réalisés par le Rapport fédéral du développement durable ; cette politique est mise en œuvre (agir) ; le Rapport fédéral évalue les actions (contrôle) et propose des pistes afin de préparer le Plan suivant (progresser). Cette dynamique est possible grâce aux acteurs institutionnels mis en place (Task Force développement durable du Bureau fédéral du plan, SPP développement durable, Conseil fédéral du développement durable, Commission interdépartementale du développement durable et cellules de développement durable). Aucun d'entre eux n'a toutefois pour mission de veiller plus particulièrement à l'élaboration et au suivi de la politique relative aux modes de production et de consommation durables.

2. EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES MESURES : OUTPUT, OUTCOME ET IMPACTS

Dans le cadre de cette étude, la notion d'efficacité renvoie à deux dimensions :

-Output : qualité procédurale d'une mesure

-Outcome : impact de la mesure sur le comportement des entreprises et des consommateurs

Cette analyse de l'impact d'une mesure sur le comportement des entreprises et des consommateurs (outcome) s'exprime dans ce rapport sous le terme **efficacité** : cette approche de la performance d'une mesure prend en compte l'effectivité de la mesure, qui se traduit par des actes réels en relation avec l'objectif de la mesure (*doelbereiking*), et son efficacité, qui se traduit par la qualité de l'adéquation entre un résultat obtenu et les ressources utilisées pour y parvenir.

Dans l'idéal, la notion d'efficacité requiert que l'objectif soit réalisé *explicitement* grâce à la mesure c'est-à-dire avec une *causalité directe* (*doeltreffendheid*). Mais cette évaluation exige de plus amples développements que ceux réalisés dans le cadre de cette étude. Les considérations émises dans ce rapport ne permettent pas de se prononcer sur la causalité.

***Effectivité** : exprime la qualité de l'adéquation entre ce que l'on fait effectivement et ce que l'on voulait faire : l'effet est rapporté à la finalité (interprétation téléologique).*

***Efficacité** : exprime la qualité de l'adéquation entre ce que l'on a fait ou produit (le résultat) et ce que l'on a consommé ou utilisé pour le faire (la ressource). L'effet du moyen est ici rapporté à sa cause (interprétation mécaniciste ou causaliste), sans égard aux finalités du système considéré. Rendement, productivité, rentabilité, efficacité, sont les modalités usuelles de description de l'efficacité selon les domaines : ingénierie, gestion, finance, économie,...*

Les deux définitions sont en quelque sorte "orthogonales" : l'effectivité évalue l'action par rapport à ses buts, évaluation qui sera souvent qualitative ; alors que l'efficacité évalue le résultat de l'action par rapport à l'économie de l'action elle-même, évaluation qui pourra généralement être quantitative.

Ainsi on pourra simultanément manifester une grande efficacité (consommer 5 litres au cent lors d'un déplacement en automobile) et une piètre effectivité (se retrouver à Reims alors qu'on voulait aller à Rouen !). Une performance globale suppose qu'une mesure soit effective et efficace.

Réf.

Région Nord - Pas-de-Calais (2003), Le petit furet de l'évaluation. Guide pratique de l'évaluation en Nord - Pas de Calais. Lille: Conseil Régional du Nord - Pas-de-Calais, Directions de la Prospective, du Plan et de l'Evaluation.

Vedung, E. (2000), Public policy and program evaluation. New Brunswick: Transaction publishers.

Enfin, dans cette étude, la question de l'efficacité (évaluation des résultats au regard des ressources économiques mobilisées : la mesure aurait-elle pu être réalisée à un moindre coût ?) sera prise en compte en tant qu'indicateur de qualité procédurale. L'essentiel du travail est donc consacré à la question de l'efficacité des mesures en se focalisant sur quinze cas dûment sélectionnés. Il s'agit d'évaluer, de manière principalement qualitative, la qualité procédurale des mesures politiques en termes de processus politique, d'organisation et d'état d'implémentation (Output). Des informations ont été récoltées au sujet des changements (ou absence de changement) des comportements des groupes-cibles (Outcome). Ces changements ont des effets voulus et/ou inattendus sur l'environnement, le système économique et social (Impacts).

2.1. Sélection des mesures

Quinze mesures ont été choisies pour la phase d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience. Les critères retenus pour la sélection sont les suivants : le type d'instrument, l'acteur responsable de la mise en œuvre, les acteurs concernés par la mesure (groupe-cible et bénéficiaire) et les dimensions du développement durable considérées. L'échantillon a été établi de manière à maximiser la diversité sur chacun de ces critères et a été ajusté en fonction des connaissances qualitatives du Comité de suivi (intérêt substantiel ou stratégique des instruments et considérations pragmatiques, telles que l'accessibilité de données et un degré d'avancement suffisant). Certaines mesures n'ont pas été retenues car elles n'ont pas encore été adoptées. C'est le cas pour l'Observatoire de la publicité et pour le Juste prix.

Si le panel des mesures sélectionnées permet de donner des indications quant à la contribution de chacune d'elles au développement durable, ce panel n'a pas été conçu pour porter un jugement sur l'état d'avancement de la politique du développement durable en Belgique.

Le processus politique d'un plan n'est pas le même que celui adopté pour des mesures spécifiques. Trois plans sont évalués. Leur évaluation est essentiellement centrée sur le processus (output). L'outcome sera analysé en fonction du plan dans sa globalité et pas de chacune des mesures qui le composent. Un plan a en effet comme finalités la coordination de la politique, la formulation de buts stratégiques, la programmation, la visibilité ou transparence de la politique et non pas la gestion directe du comportement des groupes-cibles.

Les mesures retenues par le Comité de suivi sont :

1. FED/1.3.3/10: Bonus crédit d'emploi
2. FED/1.3.3/11: Plan diversité
3. NAT/1.4.2/17: National Environment and Health Action Plan (NEHAP)
4. FED/1.4.4/20: Fonds Energie
5. FED/1.5/22: Système de gestion environnementale pour les SPF/SPP
6. FED/1.5/23: Guide des achats durables ; FED/1.5/24: Guide d'achat de véhicules motorisés à l'usage des administrations fédérales ; FED/1.5/25: Guide d'achat de matériel informatique, de télécopie et de photocopie à l'usage des administrations fédérales
7. FED/1.6/26: Loi-cadre normes de produits
8. FED/2.2.1/33: Placements éthiques
9. FED/2.2.2/35: "Verdir" la fiscalité des voitures de société
10. FED/2.2.3/36: Réduction d'impôt pour les investissements permettant des économies d'énergie dans les habitations
11. FED/2.2.3/39: Frais de déplacement domicile-travail
12. FED/2.3.3/44: Label social
13. FED/2.3.4/46: Commission pour l'Etiquetage et la Publicité écologique (CEPE) , Code de la publicité écologique
14. FED/2.3.4/47: Etiquette CO₂ et guide de la voiture propre
15. FED/3.8/53: Plan de réduction des pesticides

2.2. Fondement théorique : analyse séquentielle d'une politique publique

Cette partie a pour objet de définir une politique publique sur la base de références théoriques et plus particulièrement de l'ouvrage « Analyse et pilotage des politiques publiques » (Knoepfel, Larrue, Varone, 2001) dont les points qui suivent s'inspirent largement.

2.2.1. Qu'est-ce qu'une politique publique ?

Le terme de « politique publique » est assez récent. Il a été introduit dans le langage des sciences politiques et administratives européennes dans les années 70 comme traduction littérale du terme « public policy ». Ce dernier s'oppose au terme « la politique » (« politics »), qui désigne les activités et les luttes des acteurs politiques traditionnels (notamment partis politiques, groupes d'intérêts, syndicats ou nouveaux mouvements sociaux) visant la conquête du pouvoir législatif ou gouvernemental dans le respect des règles constitutionnelles et institutionnelles (ce que recouvre le terme de « polity »).

Il existe une multitude de définitions de la notion de politique publique. Dans son introduction à l'analyse des politiques publiques, Thoenig en relevait au moins quarante dans les années 1980 (Thoenig, 1985, p.3). Sans revenir sur cette diversité, on peut rappeler quelques-unes de ces définitions :

- « Une politique publique est ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire » (Dye, 1972, p.18 ; 1984, p.1)
- « Une politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale » (Meny, Thoenig, 1989, p.129).
- « Une politique publique est un programme d'actions propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales dans un secteur de la société ou dans un espace donné » (Thoenig, 1985, p.6).
- « Une politique publique est faite d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans l'environnement, et ce par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps » (Lemieux, 1995, p.7).
- « Une décision 'faite corps' qui se caractérise par des comportements cohérents et répétitifs de la part de ceux qui la font ainsi que de la part de ceux qui sont concernés par elle » (Jones, 1977).
- « Il y a politique publique lorsqu'une autorité politique locale ou nationale tente, au moyen d'un programme d'action coordonné, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux saisis en général dans une logique sectorielle » (Muller, 1990).

Quoi que ces définitions soient très diverses, elles tendent à mettre l'accent soit sur les acteurs investis de pouvoirs publics, soit sur les problèmes collectifs à résoudre, soit sur les actions étatiques apportées.

En fin de compte, les spécialistes des politiques publiques s'accordent pour dire qu'une définition « opérationnelle » est nécessaire pour qualifier l'objet et le champ d'étude retenus. C'est dans cette optique que dans le cadre de notre étude, une politique publique est définie comme *un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par*

différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupe-cible), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux). (Knoepfel, Larrue, Varone, 2001).

2.2.2. Éléments constitutifs d'une politique publique

Plusieurs éléments constitutifs d'une politique publique peuvent être relevés dans la définition proposée ci-dessus.

a. Solution à un problème public : une politique publique vise à résoudre un problème social reconnu politiquement comme public, et nécessitant le rétablissement de la communication interrompue ou menacée entre plusieurs acteurs sociaux. La définition proposée suppose la reconnaissance d'un problème c'est-à-dire une situation d'insatisfaction sociale dont la résolution est soumise à l'action du secteur public.

b. Existence de groupes-cibles à l'origine d'un problème public : toute politique publique vise à orienter le comportement de groupes-cibles, soit directement, soit en agissant sur leur environnement. Le « modèle de causalité » qui sous-tend la cohérence de la politique publique conduit à identifier les groupes-cibles de la politique, c'est-à-dire les groupes sociaux dont on suppose que le comportement est à l'origine du problème public à résoudre. Une déclaration de politique selon laquelle l'air doit être pur, l'ordre public rétabli, le chômage réduit de 10%, etc. qui ne serait pas accompagnée d'une identification des groupes sociaux appelés à changer leur comportement en vue d'atteindre ces objectifs ne peut donc être considérée comme une politique publique. Notons toutefois que les groupes-cibles visés par une politique publique peuvent évoluer dans le temps : c'est ainsi que la politique de protection des eaux a désigné successivement les diables et les sorcières, les païens... puis les ménages, les entreprises industrielles et, plus récemment, les agriculteurs comme cibles à soumettre à une intervention publique.

c. Cohérence au moins intentionnelle : une politique publique est mise en place avec une orientation donnée. Elle suppose une « théorie du changement social » (Mény, Thoenig, 1989, p.140 ; Muller, 1990), ou « un modèle de causalité » (Knoepfel *et al.*, 1998, p.74) que la politique publique tentera d'appliquer pour résoudre le problème public considéré. Elle suppose également que les décisions ou activités prises sont liées les unes aux autres. Ainsi, un manque de cohérence se manifestera par une coïncidence purement occasionnelle de mesures qui visent les mêmes groupes-cibles mais qui ne sont pas, selon l'intention du législateur, liées les unes aux autres. C'est le cas par exemple quand, dans le cadre de la politique énergétique, on introduit des mesures pour économiser de l'énergie et que, par ailleurs, on augmente dans le même temps la TVA sur les produits énergétiques pour des raisons purement fiscales. Dans ce cas, il ne convient pas d'inclure la mesure fiscale dans la politique énergétique. Si la politique énergétique ne prévoit pas de mesures économiques, on ne peut pas pour autant considérer les mesures fiscales comme moyens de la politique énergétique, car il y a absence de cohérence intentionnelle.

d. Existence de plusieurs décisions et activités : les politiques publiques se caractérisent par un ensemble d'actions qui dépassent le niveau de la décision unique ou spécifique, tout en restant en deçà d'un « mouvement social général » (Heclou, 1972, p.84).

e. Programme d'interventions : cet ensemble de décisions et d'actions doit – en outre – contenir des décisions plus ou moins concrètes et individualisées (décisions relatives au programme et à son application). Un plan de mesures ne peut être considéré en tant que tel comme un élément d'une politique publique que si des mesures individuelles, faisant l'objet de définitions explicites, sont appliquées (au moins partiellement). Un programme d'interventions sans suite n'est pas une politique publique ; il ne constitue qu'un produit (éventuellement indispensable) parmi d'autres éléments constitutifs d'une politique publique.

f. Le rôle clé des acteurs publics : cet ensemble de décisions et d'actions ne peut être considéré comme une politique publique que dans la mesure où ceux qui les prennent agissent en tant qu'acteurs publics ; autrement dit, il faut qu'il s'agisse d'acteurs appartenant au système politico-administratif, ou bien d'acteurs privés investis de la légitimité de décider ou d'agir sur la base d'une délégation fondée sur une règle juridique. Si cette condition n'est pas remplie, un tel ensemble de décisions (qui, de fait, peuvent également être contraignantes pour des tiers) sera considéré comme une politique « corporatiste » ou même « privée ». Ainsi plusieurs « politiques » menées par les entreprises multinationales (barèmes salariaux, stratégie environnementale, systèmes de management environnemental) relèvent de décisions et de responsabilités strictement internes.

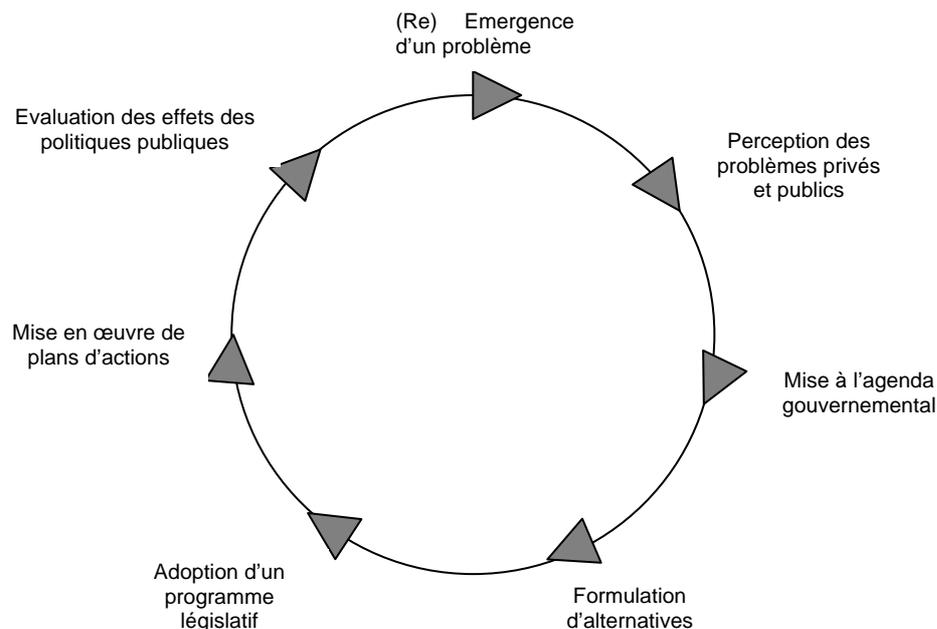
g. Existence d'actes formalisés : une politique publique suppose la production d'actes ou outputs censés orienter le comportement de groupes ou d'individus supposés à l'origine du problème public à résoudre. En ce sens, notre définition d'une politique publique suppose l'existence d'une phase de mise en œuvre concrète des mesures décidées. Cependant, l'analyse de politiques publiques conduit dans certains cas à mettre en évidence une non-intervention de l'acteur politico-administratif ou l'absence de recours à un certain nombre d'instruments d'intervention.

h. Caractère plus ou moins contraignant des décisions et activités : traditionnellement, la plupart des auteurs supposaient un caractère autoritaire des décisions de l'acteur politico-administratif (Meny, Thoenig, 1989, p.132). Si, comme le mentionne Gibert (1985), l'acte public s'impose du fait de l'autorité légitime que revêt la puissance publique, la diversification des moyens d'actions et d'intervention du système politico-administratif est aujourd'hui telle que cet aspect coercitif devient de moins en moins la règle. Que ce soit le développement des activités publiques conventionnelles (Lascoumes, Valuy, 1996) ou des activités contractuelles (Gaudin, 1996 ; Godard, 1997), les formes d'action publique sont aujourd'hui aussi incitatives que coercitives, ce qui nous amène à modérer cet élément de la définition.

2.2.3. Le cycle d'une politique publique

De nombreux auteurs ont tenté de dresser un schéma type du déroulement des processus décisionnels et de mise en œuvre des politiques publiques. L'idée générale qui ressort de la littérature est celle d'un « cycle » des politiques publiques allant de l'émergence des problèmes à l'évaluation des résultats obtenus comme le montre la figure 1 ci-dessous. Les questions que se pose l'analyste peuvent être différenciées pour chacune des séquences de ce cycle (cfr. Figure 1)

Figure 1 : Le cycle d'une politique publique



Source : Librement adapté de Parsons 1995, p 77.

Cette approche par le cycle d'une politique publique doit être conçue comme un cadre et non pas comme une grille rigide. C'est ce que rappelle Muller lorsqu'il note que la « représentation séquentielle des politiques ne doit donc pas être utilisée de façon mécanique. Il faut plutôt se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens » (Muller 1990, p.33). La grille proposée doit être conçue comme une aide à la quête du sens des décisions prises dans le cadre d'une politique publique.

Tableau 3 : Les différentes séquences d'une politique publique

SEQUENCE	1 ^{ère} phase	2 ^{ème} phase	3 ^{ème} phase	4 ^{ème} phase	5 ^{ème} phase
TERMINOLOGIE	Emergence des problèmes	Mise à l'agenda	Formulation et adoption du programme de la politique	Mise en œuvre de la politique	Evaluation de la politique
CONTENU	Emergence d'un problème Perception du problème Définition du problème et identification de causes possibles Représentation du problème Demande d'action publique	Sélection (filtrage) des problèmes émergents Ebauche de formulation du modèle de causalité Réponses des pouvoirs publics pour les problèmes reconnus comme devant faire l'objet d'une politique	Définition du « modèle de causalité » Définition de la ou des solutions adaptées au problème défini et acceptables Filtrage entre les solutions idéales et moyens disponibles Choix des instruments d'action	Application des solutions retenues Actions des agents administratifs de mise en œuvre	Détermination des effets éventuels de la politique Evaluation de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence par rapport au problème d'origine
PRINCIPALES QUESTIONS DE L'ANALYSTE	Comment la prise de conscience du problème se fait-elle ?	Quels sont les facteurs qui vont faire agir le Gouvernement vis-à-vis du problème ?	Quelles sont les solutions proposées et acceptées par le Gouvernement et le Parlement? Selon quels processus ces solutions sont-elles formulées?	Est-ce que les décisions du Gouvernement et du Parlement sont mises en application ?	Quels sont les effets directs et indirects de la politique ?

Source : adaptation de Jones (1970) et de Mény et Thoenig (1989).

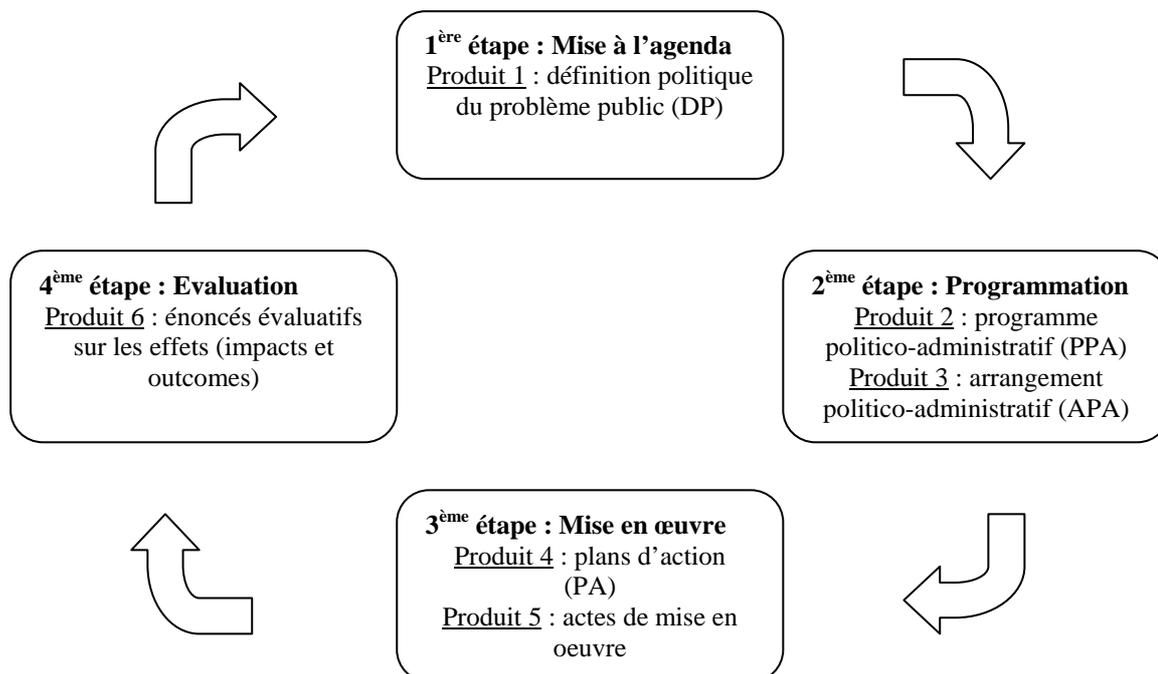
2.2.4. Modèle d'analyse et application à notre étude

S'il n'existe pas de recette-type d'une « bonne » politique publique, nous pouvons néanmoins analyser chacune des étapes qui la composent afin de comprendre la logique de sa construction, les variables qui y sont liées et les hypothèses qui ont été retenues.

Dans le cas qui nous occupe, en l'occurrence l'évaluation des politiques en matière de changement de mode de production et de consommation en Belgique, notre étude a pour point de départ un inventaire des mesures prises par les autorités fédérales en matière de développement durable. En s'inspirant du modèle d'analyse proposé par Knoepfel, Larrue et Varone (cfr. Figure 2), basé sur le cycle d'une politique publique tel que présenté plus haut,

nous pouvons examiner chaque étape précédant l'évaluation et y distinguer les différents produits qui résultent de chacune d'elle.

Figure 2 : Etapes et produits d'une politique publique



Chacun des six produits se définit à la fois d'un point de vue substantiel (« comment résoudre le problème ? ») et d'un point de vue politico-institutionnel (« quels acteurs, selon quelles règles de jeu, avec quelles ressources, vont contribuer à la prochaine étape de la solution du problème ? »).

Chacune des étapes soulève ses propres questions et surtout détermine la suivante. Le temps ne nous permettant pas de nous pencher en détail sur chacune de ces étapes et leurs produits, nous nous sommes attachés aux questions qui ont dû émerger lors de chacune d'elles et qui, au final, ont eu une influence sur l'efficacité des mesures.

Etape 1. Définition du problème

La définition politique du problème public comprend non seulement la décision ferme d'entreprendre une action politique mais aussi, et surtout, la délimitation du périmètre du problème public à résoudre ainsi que l'identification des causes probables de celui-ci par les acteurs publics et des modalités de l'action publique envisagée.

- Le problème du mode de production et de consommation et, plus largement, celui du développement durable est-il perçu en Belgique ?
- L'intensité du problème favorise-t-elle la mobilisation de l'action publique ?
- Y a-t-il une visibilité publique du problème ?

La perception par l'acteur politique du degré de priorité, du périmètre et de la gravité du problème influence sensiblement sa réaction.

Etape 2. Programmation de l'action

Le programme politico-administratif recouvre toutes les décisions législatives ou réglementaires, tant de l'Etat central que des collectivités territoriales, nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique. A ce stade, il convient de concrétiser les objectifs que vise la politique publique.

- Les objectifs sont-ils clairement définis ?
- Ces objectifs sont-ils quantifiables ?
- Sont-ils fixés dans le temps ?
- L'Etat se donne-t-il les moyens d'atteindre ses objectifs ?

Autant de questions qu'il est nécessaire de se poser en prévision de la suite. Le contenu du programme politico-administratif est essentiel tant l'influence qu'il aura sur la mise en œuvre est importante. En effet, un programme politico-administratif très détaillé favorisera une mise en œuvre homogène tandis qu'à l'inverse, un programme cadre très large aura plus de risque de conduire à une mise en œuvre disparate.

L'arrangement politico-administratif fixe les compétences, les responsabilités et les principales ressources des acteurs publics pour l'exécution du programme politico-administratif. Il représente l'ensemble structuré des acteurs publics et para-étatiques qui sont chargés de la mise en œuvre de la politique. La plupart des décisions relatives à la désignation des autorités et des services compétents sont généralement prises au niveau du programme politico-administratif. Néanmoins, il se peut que de nouvelles décisions – dues au jeu indirect de certains acteurs – concrétisent, voire modifient, ces dispositions légales et réglementaires. Ces dernières portent sur la répartition des compétences formelles, sur l'allocation des ressources financières, humaines, etc.

Le degré de coordination tant horizontale (comment les relations entre les services administratifs sont-elles organisées) que verticale (la recherche d'un équilibre en raison de la co-existence de différents niveaux de pouvoir bénéficiant d'une certaine autonomie) est également important à prendre en compte à ce stade.

Etape 3. Mise en oeuvre

Les plans d'action établissent les priorités de mise en œuvre dans l'espace géographique et social, et dans le temps. Ils fixent des priorités pour la production des actes concrets et pour l'allocation des ressources nécessaires à ces décisions et activités administratives.

Les actes de mise en œuvre (outputs) recouvrent toutes les activités et les décisions administratives d'application.

- Comment les différents groupes-cibles sont-ils visés par les différents instruments ?
- Quels sont les indicateurs choisis ?
- Qui agit et rapporte? Selon quelle procédure?

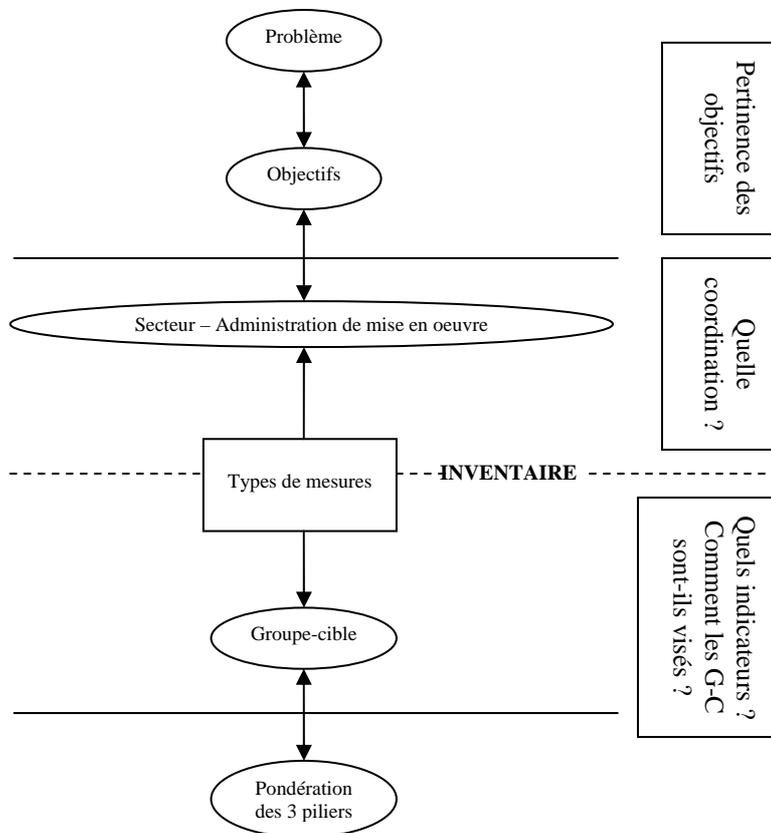
Etape 4. Evaluation

L'évaluation des résultats en termes d'outcomes, impacts et efficience, fait souvent défaut dans le processus politique. L'absence d'indicateurs de résultat et l'absence de stratégie

d'évaluation clairement programmée dans le cadre des mesures hypothèquent la bonne gestion du processus politique et l'amélioration continue des résultats enregistrés.

Schématiquement, en fonction de ces différents produits, on peut représenter notre démarche de la manière suivante :

Figure 3 : Schéma du déroulement d'une politique publique en vue de son évaluation



2.3. Evaluation qualitative des mesures

La grille d'analyse détaillant les quatre étapes de la démarche ainsi que les hypothèses de travail, les variables et leurs indicateurs respectifs est présenté ci-dessous. Une fiche narrative se rapporte à chacune des mesures évaluées.

Cette grille peut être découpée en plusieurs parties selon l'avancement et les étapes du processus de décision. La démarche adoptée n'est pas celle d'une enquête. Elle conduit à vérifier si le processus d'adoption de la mesure examinée respecte les bonnes pratiques pour chacune des quatre phases du processus politique (identification du problème, programmation, mise en œuvre, évaluation). Chaque phase est évaluée séparément et nécessite des questions particulières, ce qui peut entraîner des répétitions.

2.3.1. Grille d'analyse

HYPOTHESES	VARIABLES	INDICATEURS	S C O R E
1. Mise à l'agenda (définition du problème)			
1.1. L'efficacité du processus politique est fondée sur une identification du problème posé.	1.1.1. Perceptie van het problem	01 présence du problème dans une communication gouvernementale ?	
		02 demande portée par des acteurs de la société civile ?	
	1.1.2. Afbakening van het probleem	03 le problème est-il clairement délimité ?	
		04 référence au pilier social ?	
		05 référence au pilier environnemental ?	
		06 référence au pilier économique ?	
		07 référence à l'équité planétaire ?	
		08 référence à l'équité intergénérationnelle ?	
		09 référence à d'autres mesures de l'inventaire ?	
1.2. Au plus la définition politique du problème est précise, au plus l'efficacité de la mesure prise sera grande	1.2.1. Manière dont le problème est posé, formulé par le monde politique	10 wordt het probleem concreet geformuleerd in het beleid ?	
		11 identification des causes du problème?	
		12 identification des groupes-cibles ?	
		13 identification des bénéficiaires finaux ?	
1.3. Le degré de priorité accordé à la mesure influence son efficacité.	1.3.1. Niveau de priorité accordé au problème	14 une échéance est-elle fixée pour la mise en œuvre ?	
		15 des ressources spécifiques sont-elles dégagées pour réfléchir aux solutions ?	
1.4. Wetenschappelijke en empirische informatie versterkt de rationale basis voor beslissingen	1.4.1. Raison pour laquelle le monde politique s'est penché sur le problème	16 existe-t-il une pression sociale ?	
		17 baseert men zich voor de analyse van het probleem op bestaande studies of wetenschappelijke feiten ?	
		18 is er een doelstelling geformuleerd wat betreft outputs?	
		19 is er een doelstelling geformuleerd wat betreft outcome?	
		20 is er een doelstelling geformuleerd wat betreft impacts?	

1.5. Si le problème est important aux yeux de la société civile, alors la mesure prise sera efficace	1.5.1 Draagvlak van het probleem (Base sociale)	21 existe-t-il des pressions médiatiques en ce qui concerne le problème ?	
		22 existe-t-il une demande de la société civile ?	
	23 existe-t-il des pressions des organes politiques ?		
	1.5.2. Implication des acteurs de la société civile dans l'élaboration de la mesure	24 les acteurs de la société civile ont-ils émis des avis sur la mesure ?	
1.6. Si les groupes-cibles s'impliquent dans l'élaboration de la mesure, elle sera plus efficace	1.6.1. Implication des groupes-cibles dans l'élaboration de la mesure	25 les groupes-cibles ont-ils été consultés sur la mesure ?	
2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)			
2.1. Plus le programme politico-administratif est détaillé plus la mesure sera efficace	2.1.1. Clarté de la formulation des objectifs	26 le résultat en terme d'outputs est-il vérifiable ?	
		27 le résultat en terme d'outcome est-il quantifié ?	
		28 les impacts sociaux prévus sont-ils chiffrés ?	
		29 les impacts environnementaux prévus sont-ils chiffrés ?	
		30 les impacts économiques prévus sont-ils chiffrés ?	
		31 une échéance est-elle clairement fixée pour la mise en œuvre ?	
		32 un/des responsable(s) est (sont)-il(s) désigné(s) ? (monitoring)	
		33 les missions du responsable sont-elles définies précisément ? (monitoring)	
		34 la mesure est-elle obligatoire ?	
	35 des contraintes ont-elles été prévues ?		
	36 des indicateurs ont-ils été identifiés ?		
	2.1.2. Justification du choix de la ou des solution(s)	37 des solutions alternatives ont-elles été envisagées ?	
		38 des critères de choix sont-ils avancés ?	
		39 la pertinence du choix de l'instrument a-t-elle été discutée ?	
	2.1.3. Ressources allouées	40 des moyens humains supplémentaires sont-ils prévus ?	
41 des moyens financiers sont-ils prévus ?			
42 est-il prévu d'impartir du temps pour mettre en œuvre la mesure ? (tijdsbesteding)			

2.2. Au mieux la coordination est organisée, au plus la mesure sera efficace	2.2.1. Coordination horizontale	43 y a-t-il plusieurs services fédéraux impliqués ?	
		44 une interaction est-elle prévue entre les services fédéraux impliqués ?	
		45 a-t-on examiné si la mesure n'est pas contradictoire avec une autre mesure fédérale ?	
	2.2.2. Intégration des enjeux du développement durable	46 a-t-on envisagé les conséquences sociales de la mesure ?	
		47 a-t-on envisagé les conséquences environnementales de la mesure ?	
		48 a-t-on envisagé les conséquences économiques de la mesure ?	
		49 a-t-on envisagé les conséquences au niveau de l'équité planétaire ?	
	2.2.3. Coordination verticale	50 a-t-on envisagé les conséquences au niveau de l'équité intergénérationnelle ?	
		51 y a-t-il plusieurs niveaux de pouvoir impliqués ?	
		52 une interaction est-elle prévue entre les niveaux de pouvoir impliqués ?	
2.2.4. Existence de blocages	53 a-t-on examiné si la mesure n'est pas contradictoire avec une mesure prise à un autre niveau de pouvoir ?		
	54 existe-t-il un (des) blocage(s) organisationnel(s) ?		
3. Mise en œuvre (plans d'action et output)			
3.1. L'efficacité de la mesure est tributaire des modalités d'application de la décision	3.1.1. Prévision des détails d'exécution de la mesure	55 is er een actieplan voor de maatregel ?	
		56 les groupes-cibles sont-ils clairement identifiés ?	
		57 les groupes-cibles correspondent-ils à ceux définis au 1.2.1. ?	
		58 des échéances sont-elles fixées pour les étapes de la mise en œuvre ?	
		59 le contrôle de la mise en œuvre est-il prévu ?	
		60 des sanctions sont-elles prévues ?	
		61 les modalités d'application de la sanction sont-elles prévues ?	
		62 le choix des modalités de mise en œuvre de l'instrument est-il expliqué ?	
		63 y a-t-il un responsable désigné pour la mise en œuvre ? (monitoring)	
64 les missions du responsable sont-elles définies de façon précise ? (monitoring)			

	3.1.2. Staat van uitvoering	65 y a-t-il une communication vers les groupes-cibles ?	
		66 des initiatives volontaires sont-elles encouragées ?	
		67 les échéances sont-elles respectées ?	
		68 des contrôles de mise en oeuvre sont-ils réalisés ?	
		69 le responsable désigné remplit-il sa mission ?	
		70 si une sanction s'imposait, a-t-elle été appliquée ?	
		71 les actes formalisés nécessaires ont-ils été adoptés ?	
		72 une communication interne à l'administration responsable est-elle organisée ?	
		73 l'interaction entre les services fédéraux impliqués est-elle organisée ?	
		74 l'interaction entre les niveaux de pouvoir impliqués est-elle organisée ?	
		75 l'aspect "coût - bénéfice" a-t-il été pris en compte ?	
		76 les résultats de la mesure sont-ils enregistrés ? (rapportage)	
		77 le destinataire de ce rapportage est-il mentionné ?	
		78 la procédure de communication des résultats est-elle précisée ?	
79 la mesure est-elle exécutée complètement ?			
4. Evaluation			
4.1. L'efficacité de la mesure s'accroît si une évaluation est réalisée	4.1.1. Planning evaluatie	80 is er in het oorspronkelijke beleid voorzien in een evaluatie van de maatregel ?	
		81 des ressources (temps, budget, personnel) sont-elles prévues pour la réalisation de l'évaluation ?	
		82 un acteur responsable est-il désigné pour réaliser l'évaluation ?	
		83 les missions de l'acteur responsable sont-elles définies de façon précise ?	

	4.1.2. Réalisation de l'évaluation	84 is er een ex ante evaluatie gedaan ?	
		85 une évaluation ex post ou concomitante a-t-elle été réalisée ?	
		86 des indicateurs de résultat pour l'output ont-ils été définis ?	
		87 des indicateurs de résultat pour l'outcome ont-ils été définis ?	
		88 des indicateurs de résultat pour les impacts ont-ils été définis ?	
		89 l'aspect "coût - bénéfice" a-t-il été pris en compte ?	
		90 a-t-on pris en compte la dimension sociale ?	
		91 a-t-on pris en compte la dimension environnementale ?	
		92 a-t-on pris en compte la dimension économique ?	
		93 a-t-on pris en compte la dimension planétaire ?	
		94 a-t-on pris en compte la dimension intergénérationnelle ?	
	95 des recommandations ont-elles été formulées ?		
	4.1.3. Terugkoppeling evaluatie naar beleid	96 is er een aanpassing gebeurd van de maatregel op de basis van de evaluatie ?	
97 is er een intentie om de maatregel aan te passen ?			
Résultats			
Outcome	98 un changement de comportement est-il observé?		
	99 le changement observé est-il celui prévu, souhaité ?		
	100 est-il possible de déterminer la/les causes de ce changement ?		
	101 le changement de comportement peut-il être imputé, même partiellement, à l'application de la mesure ?		
Impacts	102 des impacts sociaux sont-ils observés ?		
	103 des impacts environnementaux sont-ils observés ?		
	104 des impacts économiques sont-ils observés ?		
	105 des impacts au niveau de l'équité planétaire sont-ils observés ?		
	106 des impacts au niveau de l'équité intergénérationnelle sont-ils observés ?		
Efficiencie	107 était-il possible d'atteindre les mêmes effets à un coût moindre ?		

2.3.2. *Fiches narratives : canevas*

Le canevas d'évaluation des mesures est présenté ci-dessous. Les informations ont été collectées au cas par cas en fonction des sources documentaires disponibles et en s'appuyant sur des entretiens dans les administrations concernées.

Présentation de la mesure

- Eventuellement historique de la mesure (origine; éventuellement les modifications importantes dont elle a fait l'objet)
- Contexte factuel pour une bonne compréhension de la mesure et de ses enjeux
- Éléments de la mesure (brève explication de son contenu)

1. Définition du problème

1.1. Identification du problème

- Qui formule l'existence d'un problème ? (perception)
- Délimitation / étendue du problème, dimensions mentionnées, liens avec d'autres thèmes, éventuellement avec d'autres mesures de l'inventaire (ce qui est mentionné dans les documents officiels)
- Référence aux enjeux du développement durable : les trois piliers, l'équité planétaire et l'équité intergénérationnelle (mention)

1.2. Définition politique du problème

- Comment ce problème est-il formulé par le monde politique ? Quel est le problème formulé ? (Problème identifié à l'origine de la mesure: Qui fait Quoi, Comment, Pourquoi, Pour Qui?)

1.3. Niveau de priorité accordé

- Quel est le délai fixé ? Des ressources sont-elles allouées à la définition du problème et de la solution ? (groupe de travail...) Comment se passe le processus de mise à l'agenda ?

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est traité

- Existe-t-il une pression sociale ? (médias, avis CFDD, campagnes de sensibilisation par une ou plusieurs ONG)
- Existe-t-il des études, des faits scientifiques ou l'analyse d'un groupe de travail sur lesquels s'appuie la prise de décision ?
- Les objectifs sont-ils formulés (output – outcome – impact), même de manière vague ?

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile

- Relais du problème par la société civile, pression sociale (médias, avis CFDD, campagnes de sensibilisation par une ou plusieurs ONG)
- Implication des acteurs de la société civile lors de la rédaction de la mesure: Quand (moment) ? Comment ? (demande d'avis ; à qui ?)

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

- Quand et comment ont-ils été impliqués ?

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

- Clarté de la formulation des objectifs de la mesure
 - Les résultats sont-ils quantifiables en termes d'output, d'outcome et d'impacts (économiques, sociaux et environnementaux) ?
 - Quel est le délai fixé pour l'exécution de la mesure ?
 - Un responsable a-t-il été désigné pour l'exécution de la mesure ? Ses missions sont-elles définies précisément ? Quelles sont-elles ?
 - La mesure a-t-elle un caractère obligatoire ? Des contraintes ont-elles été prévues ?
 - Des indicateurs ont-ils été identifiés ?
- Justification du choix de la (des) solution(s): Des solutions alternatives ont-elles été envisagées ? Les critères sur la base desquels le choix s'est effectué, les arguments justifiant ce choix sont-ils mentionnés ? La pertinence du choix de l'instrument a-t-elle été évaluée ?
- Ressources allouées à l'exécution de la mesure: moyens humains, financiers et temps imparti

2.2. Coordination

- Horizontale: Plusieurs services fédéraux sont-ils impliqués ? Lesquels ? L'interaction entre ces différents services est-elle prévue ? Les éventuelles interactions avec d'autres mesures fédérales sont-elles envisagées ?
- Quels sont les enjeux du développement durable pris en considération ?
- Verticale: D'autres niveaux de pouvoir sont-ils concernés ? Lesquels ? L'interaction entre les différents niveaux est-elle prévue ? Les éventuelles interactions avec des mesures prises à un autre niveau de pouvoir sont-elles envisagées ?
- Blocages organisationnels (problèmes d'organisation)

3. Modalités de mise en œuvre de la mesure

- Existe-t-il un document formel reprenant toutes les informations (plan d'action) ?
- Instrument choisi: Quelle est la nature de l'instrument choisi ? Le choix des modalités de mise en œuvre de l'instrument est-il justifié (ex.: brochure plutôt que spot télévisé ; taxe sur un produit versus réduction d'impôt, etc.) ? Quelles sont les raisons et les critères avancés pour ce choix ? Des contraintes sont-elles prévues ? Lesquelles ? Ont-elles été mises en œuvre ? (combien de fois ?) Quelles sont leurs conséquences ?
- Contrôles: Des contrôles de la bonne exécution de la mesure sont-ils prévus ? Ont-ils été mis en œuvre ?
- Le responsable désigné pour l'exécution de la mesure remplit-il ses missions ?
- Décisions prises en exécution de la mesure: Lesquelles ? (notamment les arrêtés d'exécution) Combien ?
- Implication des groupes-cibles: Quels sont les groupes-cibles considérés comme opérateurs ? Comment sont-ils impliqués ? Des initiatives volontaires sont-elles encouragées ? Une communication vers les groupes-cibles existe-t-elle ? Sous quelle forme ?
- Communication interne: Comment est organisée la communication entre services d'une même administration ; entre cabinet et administration ?
- Les interactions prévues sont-elles effectivement organisées ? (entre services fédéraux, entre niveaux de pouvoir et entre mesures)
- Délai imparti à l'exécution de la mesure (si nouveaux éléments)
- L'aspect "coût - bénéfice" a-t-il été pris en compte (efficacité) ?
- Etat de mise en œuvre
 - Enregistrement de résultats ?
 - Avancée dans la mise en œuvre de la mesure: Exécution complète ou partielle ? Respect du timing ? Respect du plan d'action ?

4. Evaluation des impacts et de l'outcome

Evaluation de la mesure?

- Prévion de l'évaluation: Est-elle prévue initialement ? Des ressources (temps et financières) sont-elles prévues pour sa réalisation? Existe-t-il un acteur responsable ? Quelles sont ses missions ?
- Mise en œuvre de l'évaluation: Existe-t-il une évaluation ? Qui l'a demandée (commanditaire) ? Quel type d'évaluation est-ce (ex ante, concomitante, ex post) ? Quels indicateurs (output, outcome et impacts) ont été choisis ? Comment ? L'aspect "coût - bénéfice" a-t-il été pris en compte (efficience) ? Les enjeux du développement durable ont-ils été pris en considération ? Comment ? Comment s'est déroulée l'évaluation (collecte et analyse des données) ? Des propositions d'amélioration ont-elles été formulées ?
- Adaptation de la mesure en fonction de l'évaluation ?

Résultats

Outcome

- Un changement de comportement est-il observé ? Lequel ?
- Est-ce celui prévu ?
- Est-il possible de déterminer la (les) causes de ce changement; est-ce la mesure et/ou d'autres facteurs ?
- Existe-t-il une description des relations causes-conséquences entre output, outcome et impacts de la mesure ?

Impacts

- Quels sont les impacts observés ?

Efficience

- Etait-il possible d'atteindre les mêmes effets à un coût moindre ?

2.3.2. Fiches narratives : analyse du contenu

15 fiches ont été rédigées selon ce canevas :

- 1) Bonus Crédit d'Emploi (fiche n°10)
- 2) Diversiteitsplan (fiche n°11)
- 3) National Environment and Health Action Plan – NEHAP (fiche n°17)
- 4) Fonds Energie (fiche n°20)
- 5) Milieuzorgsysteem (fiche n°22)
- 6) Methodologische gidsen (fiches n°23-25)
- 7) Loi-cadre normes de produits (fiche n°26)
- 8) Ethisch beleggen (fiche n°33)
- 9) "Verdir" la fiscalité des voitures de société (fiche n°35)
- 10) Réduction d'impôts pour investissements économiseurs d'énergie (fiche n° 36)
- 11) Déplacements domicile-lieu de travail (fiche n°39)
- 12) Sociaal label (fiche n°44)
- 13) Commission pour l'Etiquetage et la Publicité écologique (CEPE), Code de la publicité écologique (fiche n°46)
- 14) Etiquette CO₂ et guide de la voiture propre (fiche n°47)
- 15) Programme de réduction des pesticides (fiche n°53)

1) Bonus Crédit d'Emploi (fiche n°10)

Présentation de la mesure

Depuis l'adoption du traité d'Amsterdam en 1997, le traité instituant la Communauté européenne contient un chapitre spécifiquement dédié à l'emploi. Ce nouveau chapitre stipule, entre autres, que le Conseil européen établit chaque année des lignes directrices dont les États membres doivent tenir compte dans leur politique de l'emploi. Sur base de ces lignes directrices, chaque État membre élabore alors un planning pluriannuel dans un plan d'action national.

Rendre le travail financièrement attrayant figure depuis le début, en 1998, parmi les lignes directrices inscrites dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE). Le sujet revêt d'une importance particulière pour la Belgique dans la mesure où dès 2000, année où des recommandations spécifiques à chaque pays ont été pour la première fois adoptées, la problématique a été reprise dans les recommandations pour la Belgique.

Tenant compte de cette recommandation, le Plan d'action national pour l'emploi 2001 (ci-après PAN emploi 2001) affirme que « *La poursuite de la lutte contre les pièges à l'emploi demeure une priorité pour le Gouvernement* »³. Le Conseil Supérieur de l'Emploi définit le terme de piège à l'emploi comme les différentes situations où il n'est pas objectivement ou rationnellement souhaitable pour une personne de travailler (davantage) ou pour une entreprise d'engager (davantage) de personnel. Il distingue par ailleurs trois types de pièges se rapportant à l'offre de travail : le piège du chômage⁴, le piège de l'inactivité⁵ et le piège de la pauvreté⁶.

Dans cette optique de lutte contre les pièges à l'emploi donc, une des actions entreprises par les autorités dès janvier 2000 consistait à améliorer les revenus du travail pour les bas salaires, notamment par le biais d'une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale. Peu après, une mesure fiscale introduite dans le cadre de la réforme de l'Impôt sur les Personnes Physiques – le crédit d'impôt remboursable – permettait, elle aussi, aux travailleurs bénéficiant de bas salaires d'augmenter leurs revenus via un remboursement par le fisc de certains versements.

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1. Identification du problème

L'État providence tel qu'il s'est développé en Belgique a abouti à un réseau perfectionné de sécurité sociale et de régimes d'allocations. D'une simple assurance contre les risques sociaux

³ Plan d'action national pour l'emploi – Belgique, 2001, p.8.

⁴ On parle de piège du chômage lorsqu'il est (financièrement) plus avantageux d'être chômeur (indemnisé) que de travailler.

⁵ On parle de piège de l'inactivité lorsqu'une personne bénéficie d'un meilleur revenu en étant inactive ou allocataire (revenu d'intégration, pension, etc.) qu'en travaillant.

⁶ On parle de piège de la pauvreté lorsqu'une personne faiblement rémunérée (en général peu qualifiée) ne bénéficie d'aucun stimulant (financier) pour améliorer sa situation (en augmentant son temps de travail, après avoir suivi une formation ou en acceptant un meilleur emploi), puisque l'augmentation du salaire brut qui en découle ne lui permet pas, en raison de la spécificité du régime d'imposition et/ou d'allocation qui lui est applicable, d'échapper à la pauvreté.

à l'origine, la sécurité sociale a peu à peu évolué vers une garantie de sécurité d'existence permettant à la population de faire face aux aléas de la vie.

Le problème du piège à l'emploi est évoqué à l'échelon européen. En effet, les recommandations formulées par l'Union Européenne à destination des Etats membres en matière d'emploi à partir des années 2000 font mention de ce problème et il est demandé de prendre les mesures nécessaires à la résorption de ce problème. Cette demande fut relayée aux autorités belges mais celles-ci étaient déjà attentives aux problèmes posés par les pièges à l'emploi et des mesures avaient donc déjà été prises à ce sujet dès avant 2000, sous la houlette du ministre de l'époque (Frank Vandembroucke) qui avait fait du développement de l'Etat Social Actif en Belgique son leitmotiv.

Bien sûr cette mesure revêt un certain caractère social. Cependant, il paraît contre indiqué dans ce cas de parler d'une quelconque référence à l'un des piliers du développement durable tant cette préoccupation semble absente dans les négociations qui ont mené à l'adoption de cette mesure. Il s'agit ici de donner une réponse à un problème d'emploi, de répondre à une demande de l'opinion publique en favorisant la création d'emploi. La prise en compte du développement durable n'apparaît même pas en filigrane. Par contre, à posteriori, l'aspect social qui se dégage de la mesure semble avoir permis son intégration dans le plan fédéral de développement durable.

1.2. Définition politique du problème

Pour atteindre les objectifs fixés par la Stratégie de Lisbonne, réduire le chômage et favoriser la croissance économique du pays il faut mettre les gens au travail. Le problème résulte dans le fait que pour certaines personnes, essentiellement des personnes disposant de bas revenus, il est plus intéressant financièrement de vivre dans un régime d'assistance (donc de bénéficier de diverses allocations et d'avantages y relatifs) que de disposer de revenus du travail. Il s'agit donc bien d'un défaut du « système ». Il y a donc d'un côté des gens qui travaillent mais qui perdent de l'argent ce faisant et d'un autre côté, des gens qui bénéficient d'allocations diverses mais qui ne contribuent ni au financement de la logique d'assurance, de garantie de revenus telle qu'elle est établie en Belgique, ni à la production de richesses qui pourraient éventuellement à terme à la Belgique d'atteindre les fameux objectifs de la Stratégie de Lisbonne. Il s'agit donc de rééquilibrer la balance mais il est au temps impensable de diminuer le revenu des allocations afin d'inciter les gens à aller travailler que de faire supporter une hausse substantielle des salaires aux employeurs en vue de rendre le travail plus attrayant. La seule solution qui s'impose donc et qui va dans le sens des recommandations faites par l'Europe est celle d'une diminution de la pression fiscale.

1.3. Niveau de priorité accordée

Une échéance est fixée pour la mise en œuvre, elle est d'ailleurs mentionnée dans le communiqué de presse du Conseil des Ministres du 16 janvier 2004 :

« (...) la première phase d'exécution du bonus crédit d'emploi interviendra au plus tard le 1^{er} octobre 2004. »⁷

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est posé

Sur ce sujet sensible qu'est le chômage, il existe bien entendu une pression sociale assez forte. D'une part parce qu'il est inacceptable que des personnes disposant de faibles revenus mais provenant du travail soient en quelque sorte pénalisées en effectuant le choix d'aller travailler.

⁷ <http://presscenter.org/archive/20040116/103474/?lang=fr>

D'autre part parce que l'opinion publique ne peut accepter que des « assistés sociaux » profitent allègrement de revenus de remplacement qu'elle finance sans que ces bénéficiaires fassent montre de bonnes dispositions et de motivation pour (ré)intégrer le marché du travail en contre-partie.

Les rapports du Conseil Supérieur de l'Emploi notamment ainsi que d'autres études européennes se sont intéressées au sujet des pièges à l'emploi et ont servi de documents de travail précieux pour élaborer cette mesure. La logique dans laquelle s'inscrit ce bonus crédit d'emploi est la suivante : pour éviter qu'une logique d'assurance cède progressivement le pas à une logique d'assistance, la promotion de l'emploi doit devenir l'objectif principal de la politique sociale. La méthode privilégiée pour y parvenir est celle de « l'activation ». On répond à la persistance du chômage en Europe par des incitants à plus de flexibilité, par une réduction des coûts du travail, par une meilleure formation et par une responsabilisation des individus. L'output, dans le cadre de cette mesure, consiste à produire les actes législatifs qui garantissent une augmentation nette des bas salaires.

L'objectif en terme d'outcome est que les personnes faiblement qualifiées, donc potentiellement les plus exposées aux bas salaires n'aient pas à faire un choix « rationnel » entre la possibilité d'exercer un emploi et le chômage. En ce qui concerne l'impact, vu le cadre général de la politique de l'emploi et les priorités qui ont été définies en la matière depuis la fin des années 90, on peut légitimement penser que rendre le travail financièrement attrayant vise également à endiguer le travail au noir outre la disparition des pièges à l'emploi.

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile

Les chiffres du chômage, dès leur parution, alimentent les différents médias. Il s'agit d'un indicateur économique important et d'un chiffre, d'une tendance qui peut jouer un rôle important en terme de retombées électorales.

Une pression sociale en faveur de mesures augmentant les revenus est exercée par l'entremise des syndicats voire des acteurs sociaux dans leur ensemble. Ceci dit, cette pression nous semble plus axée sur la lutte contre la pauvreté que sur la lutte contre les pièges à l'emploi.

Des pressions sont également exercées par l'Union Européenne sur ses Etats membres afin que ces derniers mettent tout en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par la Stratégie de Lisbonne et notamment un taux d'emploi de 70%.

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

Le groupe-cible, via les syndicats qui le représente, a bien été associé à l'élaboration de la mesure.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

Le résultat en terme d'output est vérifiable, les arrêtés royaux exécutant la loi du 20 décembre 1999⁸ en est l'expression concrète.

⁸ Loi visant à octroyer une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire, *Moniteur Belge*, 26 janvier 2000.

Il n'y a pas véritablement d'impacts prévus, que ce soit en matière sociale, environnementale ou économique.

La mesure est ici obligatoire, toutes les personnes disposant d'un salaire donnant droit à une augmentation nette la recevra.

Des solutions alternatives pour augmenter le salaire net des personnes disposant de faibles revenus ont bien été envisagées. En effet, le crédit d'impôt visait lui aussi à rehausser le salaire mais son action n'était pas assez visible puisque le remboursement avait lieu deux ans plus tard. Ce manque de visibilité aura été fatal au crédit d'impôt et la mesure bonus crédit d'emploi initialement temporaire et limitée dans le temps a ainsi été réintroduite et ce pour une durée indéterminée.

Des moyens ont bien été dégagés pour financer les augmentations. On ne peut pas vraiment en dire autant pour la phase de réflexion. Pour preuve, lors d'une question parlementaire adressée à la ministre Freya Vandebossche demandant des explications sur le fait que certaines catégories de fonctionnaires se voyaient lésées financièrement avec l'introduction du bonus crédit d'emploi et la suppression du crédit d'impôt, celle-ci a reconnu que :

« non mes services, n'ont pas pensé aux conséquences de la mesure pour cette catégories de personnes »⁹.

Cela traduit donc bien que les conséquences de la mesure n'ont pas toutes été envisagées, qu'il y a eu un certain laxisme.

2.2. Coordination

Il n'y a aucune interaction prévue avec d'autres services fédéraux ni avec des niveaux de pouvoir différents.

Les enjeux du développement durable ne sont pas intégrés dans la mesure.

3. Mise en oeuvre

Le groupe-cible est bien identifié et il correspond bien à celui défini dans l'étape précédente.

La communication vers le groupe-cible s'effectue surtout via les syndicats. Ces derniers permettent par exemple de calculer directement l'avantage net dont bénéficiera le travailleur en fonction de son salaire actuel.

Les échéances n'ont pas été totalement respectées. L'arrêté royal relatif au bonus emploi a été publié avec du retard et cela a notamment fait l'objet d'une question parlementaire¹⁰.

Une communication interne à l'administration responsable a bien été organisée puisque la ministre confirme que l'ONSS a été prévenu du retard de mise en œuvre de la mesure et a donc dû s'y adapter.

⁹ Question parlementaire de Mme Greta D'hondt à la ministre de l'Emploi sur le « crédit d'impôt et le bonus à l'emploi ». *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2004-2005, 31 mai 2005, COM 623, p. 22.

¹⁰ Question parlementaire de M. Benoît Drèze à la ministre de l'Emploi sur « la mise en œuvre du bonus à l'emploi ». *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2004-2005, 16 février 2005, COM 500, p. 5.

L'aspect coût-bénéfice a bien été pris en compte. En effet, lorsque le gouvernement décide d'une mesure, l'ONSS est amené à participer à l'analyse du coût budgétaire de la mesure pour les finances publiques.

4. Evaluation

On peut parler dans ce cas d'une certaine forme d'évaluation ex ante dans la mesure ou avant l'adoption définitive de la mesure par le gouvernement, le Bureau fédéral du Plan tente de déterminer – si possible - l'impact éventuel de la mesure sur l'emploi.

Résultats

Il est très difficile de prendre position pour affirmer qu'un changement de comportement majeur dans le chef du groupe-cible se manifeste dans ce cas. En effet, s'il est bien un exercice périlleux, c'est bien celui d'isoler les effets de cette mesure dans une politique globale comme celle de l'emploi. De plus, d'autres facteurs sont aussi à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'examiner le marché de l'emploi comme la conjoncture économique par exemple. Il paraît donc très délicat de pouvoir affirmer l'existence d'un lien direct entre cette mesure et le comportement des acteurs sur le marché de l'emploi. La mesure consistant en l'octroi d'un avantage salaire net, il semble néanmoins évident qu'il s'agisse d'un bon instrument pour combattre les pièges à l'emploi. Encore faut-il que l'avantage financier soit significatif.

Sources

- Communiqué de presse du Conseil des Ministres du 16 janvier 2004, consultable sur : <http://presscenter.org/archive/20040116/103474/?lang=fr>
- Loi visant à octroyer une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire, *Moniteur Belge*, 26 janvier 2000.
- Plan d'action national pour l'emploi – Belgique, 2001, p.8.
- Question parlementaire de M. Benoît Drèze à la ministre de l'Emploi sur « la mise en œuvre du bonus à l'emploi ». *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2004-2005, 16 février 2005, COM 500, p. 5.
- Question parlementaire de Mme Greta D'hondt à la ministre de l'Emploi sur le « crédit d'impôt et le bonus à l'emploi ». *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2004-2005, 31 mai 2005, COM 623, p.22.

Contacts

Pierre DMITREVSKY, Direction des Statistiques de l'ONSS.
Sébastien PEREAU. SPP Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et économie sociale - Cellule économie sociale.

2) Diversiteitsplan (fiche n°11)

Présentation de la mesure

In februari 2005 heeft Minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen, Christian Dupont, zijn actieplan ter bevordering van diversiteit voorgesteld. De federale overheid gaat ervan uit dat ze zowel dient rekening te houden met de diversiteit die de samenleving rijk is, als daar optimaal gebruik van te maken. Het diversiteitsplan of –project beoogt beide doelstellingen en richt zich meer bepaald naar personen met een handicap, allochtonen en naar een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen. De uitwerking van dit plan is in handen van de Cel ‘Diversiteit’ binnen de FOD P&O (Personeel en Organisatie) en Selor, het selectiebureau van de overheid.

1. Mise à l’agenda (définition du problème)

1.1. Identification du problème – définition politique du problème

Het diversiteitsplan staat stil bij de vaststelling dat niet iedereen dezelfde kansen krijgt om toegang te krijgen tot een baan, om zijn competenties te ontwikkelen of om een functie met verantwoordelijkheid uit te oefenen¹¹. Het openbaar ambt is een essentieel onderdeel van iedere democratische samenleving en wil daarom bijzondere aandacht besteden aan respect voor de verschillen die voorkomen binnen het openbaar ambt¹². Een diversiteitsbeleid richt zich in een eerste fase naar doelgroepen die geïdentificeerd worden als “gediscrimineerd” ten opzichte van de anderen¹³. Ter voorbereiding van het diversiteitsplan heeft toenmalig Minister van Ambtenarenzaken Arena, drie studies laten uitvoeren die als doel hadden de stand van zaken op het vlak van diversiteit binnen de federale overheid op te maken. Die drie studies richtten zich op de gelijkheid man-vrouw, op mensen met een handicap en op personen met een vreemde afkomst. Maar werken rond diversiteit blijft niet beperkt tot deze drie doelgroepen. Het diversiteitsbeleid wil de verschillen van iedereen in de organisatie valoriseren. Om sociale rechtvaardigheid en gelijkheid te bereiken is bovendien actieve medewerking van iedereen vereist.

De formulering van het diversiteitsprobleem vinden we terug in het actieplan 2005-2007 van Minister Dupont (Minister van Ambtenarenzaken). Hoewel iedereen bij diversiteit is betrokken, heeft de federale overheid ervoor gekozen om zich in eerste instantie naar drie aspecten van diversiteit te richten: bevordering van gelijkheid van mannen en vrouwen, tewerkstelling bij de overheid van mensen met een handicap, integratie van personen met een vreemde afkomst in het openbare ambt. Het diversiteitsbeginsel zal geleidelijk aan uitgebreid worden tot andere groepen.

Het diversiteitsplan volgt twee wegen: een deel van die acties volgen ‘de levenslijn van de ambtenaar’, andere acties hebben als doel een mentaliteitsverandering te bekomen¹⁴.

Binnen Selor werd al rond diversiteit gewerkt, voor de minister zijn actieplan heeft voorgesteld. Het diversiteitsproject binnen Selor is ontstaan uit een bottom-up proces. Door concrete vragen van onder meer personen met een handicap, maar ook rond gelijke kansen, is binnen Selor het diversiteitsproject opgestart in 2004.

Het diversiteitsproject verwijst hoofdzakelijk naar de sociale pijler van duurzame ontwikkeling. We vinden niet direct een verwijzing naar intergenerationele en mondiale billijkheid.

¹¹ Persdossier ‘Actieplan diversiteit in het federaal openbaar ambt’ p. 2

¹² Actieplan 2005-2007 voor het Bevorderen van de diversiteit p. 5

¹³ Persdossier ‘Actieplan diversiteit in het federaal openbaar ambt’ p. 2

¹⁴ Actieplan 2005-2007 voor het Bevorderen van de diversiteit p. 8

1.3. Niveau de priorité accordé

Er zijn drie studies uitgevoerd ter voorbereiding van het actieplan. Die studies hebben als doel een stand van zaken op te maken van de diversiteit binnen de federale administratie. De drie studies (gelijkheid mannen-vrouwen; personen met een handicap; personen van vreemde oorsprong) werden geanalyseerd met het oog op het formuleren van aanbevelingen en het bepalen van efficiënte maatregelen voor het actieplan. Deze studies werden begeleid door een stuurgroep, waar naast het kabinet, universiteiten, de cel 'Diversiteit' ook Selor en de vakbonden vertegenwoordigd waren¹⁵.

Het plan opgesteld door de minister bestaat uit 80 acties die in de periode van 2005-2007 volgens een jaarplanning zullen worden uitgevoerd¹⁶.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est traité

Het diversiteitsproject is gegroeid vanuit een bottom-up benadering, op basis van concrete vragen van bepaalde groepen. Het is tevens ontwikkeld vanuit het standpunt van de overheid om een competente werkgever te willen zijn.

Volgende doelstellingen staan verwoord in het federale plan¹⁷:

- de samenstelling van de maatschappij beter weerspiegelen om zo de hele bevolking beter te dienen;
- het voorbeeld geven in de bevordering van sociale rechtvaardigheid en in de strijd tegen discriminatie en ongelijkheid;
- de ambtenaren een werkkader bieden waarin iedereen zich gewaardeerd voelt voor zijn verdiensten en competenties, wat een betere dienstverlening aan de burgers bevordert;
- een cultuur bevorderen die verscheidenheid ziet als een bron van verrijking en creativiteit en niet als een reden tot uitsluiting of conflict.

Deze doelstellingen situeren zich op impactniveau. Meer concrete doelstellingen zitten eigenlijk verwerkt in de acties zelf. De acties situeren zich in een zevental domeinen¹⁸:

1. De federale overheid als potentiële werkgever (werkaanbiedingen voor iedereen beschikbaar en toegankelijke maken, begeleiding en voorbereiding van de kandidaten tot de selectieproeven, correcties van eventuele scheeftrekkingen bij selectieprocedures, samenstelling van de jury's)
2. De federale overheid als diverse werkgever (toegankelijkheid van de overheidsdiensten voor personen met een handicap, rechten/plichten van de ambtenaar, opleiding, loopbaanontwikkeling, evenwicht tussen privé- en beroepsleven, een beleid van positieve acties)
3. Actoren van diversiteit: betrokkenheid op alle niveaus
4. Partners van diversiteit: partnerschappen met institutionele actoren en verenigingen actief op het vlak van diversiteit
5. Stimulansen van diversiteit (financieren van proefprojecten, interdepartementaal fonds voor de financiering van de redelijke aanpassingen van de arbeidsposten)
6. Opvolging en evaluatie (performante indicatoren en statistische instrumenten moeten de follow-up en evaluatie van het diversiteitsbeleid mogelijk maken)
7. Communicatie (resultaten van de gevoerde acties, imago van het openbare ambt)

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile

Zowel tijdens de uitvoering van de onderzoeken, als bij de opstelling van het diversiteitsplan, was er actieve betrokkenheid van de vakbonden. Ook het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen zijn geraadpleegd¹⁹.

¹⁵ Gesprek met diversiteitsmedewerker Selor

¹⁶ Actieplan 2005-2007 voor het Bevorderen van de diversiteit p. 8

¹⁷ Idem, p. 7

¹⁸ Idem, p. 9-22

¹⁹ Persdossier 'Actieplan diversiteit in het federaal openbaar ambt' p. 6

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

Om in een organisatie vorm te krijgen moet het diversiteitsbeleid nauw aansluiten bij de realiteit op de werkvloer, daarom heeft het actieplan zich ondermeer laten leiden door de suggesties van het netwerk tussenpersonen 'Diversiteit' van de verschillende federale overheidsdiensten (inter-FOD-netwerk). Deze tussenpersonen werden binnen elke FOD aangesteld om aan het project deel te nemen. Zij moeten diversiteit integreren in het HR-beheer van hun organisatie. Het is de bedoeling om dit netwerk verder uit te breiden naar de POD's, instellingen van openbaar nut en wetenschappelijke instellingen.

Daarnaast hebben ook de voorstellen van de groep Femmes et Société van de UCL en van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding evenals de aanbevelingen uit de drie onderzoeken bijgedragen tot de ontwikkeling van het diversiteitsplan²⁰. Ook de vakbonden zijn bij dit proces betrokken.

Er is tevens overleg over het actieplan met de voorzitters van de directiecomités van de FOD's.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

De concrete doelstellingen (output – outcome) zijn verwoord in de acties zelf. Gezien het grote aantal acties, verwijzen we naar het actieplan zelf. De impact doelstellingen zijn sociale doelstellingen, die niet kwantitatief verwoord zijn (cf. supra). Het zijn veeleer strategische doelstellingen. De uitvoering van de acties is voorzien in de periode 2005-2007. De 80 acties zullen volgens een jaarplanning worden uitgevoerd²¹.

Zowel Selor als de Cel 'Diversiteit' binnen de FOD P&O zullen acties uit het plan uitvoeren. Selor concentreert zich op alles wat met 'instroom' te maken heeft. Er werkt binnen Selor een diversiteitsmedewerker die zich voltijds met deze materie bezig houdt. De FOD P&O tracht de diversiteit binnen de overheid optimaal te benutten. De Cel 'Diversiteit' (4 medewerkers) heeft als taak de uitvoering en opvolging van het actieplan te bevorderen en te verzekeren, de coördinatie van het diversiteitsbeleid bij de federale overheid en het netwerk van 'tussenpersonen' diversiteit leiden²². Ze staat in voor de begeleiding van de FOD's door de uitwisseling van goede praktijken, opleidingen en concrete acties op het terrein. Daarnaast doet ze ook aan sensibilisering van de stafdiensten P&O en de diensten die in contact staan met het publiek²³. Ook externe communicatieprojecten behoren tot hun taken.

De rechten en plichten van de ambtenaren betreffende non-discriminatie worden duidelijk opgenomen in het statuut. Bovendien zal diversiteit opgenomen worden als doelstelling in de managementplannen van topmanagers van de federale administratie.

Er zijn geen sancties voorzien voor het niet-naleven van het actieplan, maar er bestaan wel strafrechtelijke sancties in het kader van de antidiscriminatiewetgeving²⁴.

2.2. Coordination

Horizontale coördinatie

Het netwerk van diversiteitsverantwoordelijken opgericht door de cel 'Diversiteit' is belast met de integratie van diversiteitsaspecten in het HR-beleid van hun organisatie. De cel 'Diversiteit' biedt informatie, concrete acties en vorming aan in het netwerk²⁵. Er is ook nauwe samenwerking tussen de diversiteitsmedewerker binnen Selor en de Cel 'Diversiteit' binnen de FOD P&O.

²⁰ Actieplan 2005-2007 voor het Bevorderen van de diversiteit p. 8

²¹ Actieplan 2005-2007 voor het Bevorderen van de diversiteit p. 8

²² Actieplan 2005-2007 voor het Bevorderen van de diversiteit p. 18

²³ http://horizon.p-o.be/ArchivesNL/linked_documents/POhorizon10nl_000.htm

²⁴ Persdossier 'Actieplan diversiteit in het federaal openbaar ambt' p. 6

²⁵ Antwoord op de parlementaire vraag nr. 190 van 20 februari 2006 gesteld door Mevrouw Annelies Storms, Volksvertegenwoordigster

Er bestaat een stuurgroep diversiteit die het actieplan van de minister moet uitvoeren. Deze is samengesteld uit de diversiteitsmedewerker van Selor, mensen van de cel 'Diversiteit', de voorzitter van de FOD P&O, het kabinet van minister Dupont, de communicatiedienst, het Centrum voor gelijkheid van kansen, experts, ...²⁶

Verticale coördinatie

De federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheidsdiensten zijn verplicht om hun statutaire aanwervingen via Selor te doen. Op die manier dragen ook zij bij tot het verhogen van de diversiteit.

Organisatorische obstakels of moeilijkheden

Er zijn geen echte organisationele obstakels, wel zijn er bepaalde aspecten die de werking bemoeilijken. Het is moeilijk om gericht rond allochtonen te werken, aangezien er geen officiële definitie van die groep bestaat. Men is er op federaal politiek niveau nog niet uit hoe men deze groep zal definiëren.

De structuur van de overheid zelf maakt het niet altijd makkelijk om aan diversiteit te werken. De federale overheid is een grote organisatie, en alles wordt geregeld door KB's en regels, wat flexibel werken moeilijk maakt. Daarnaast staat er in de wet dat je voor statutaire selecties Belg moet zijn of lid van de Europese economische ruimte (voor contractuele functies hoeft dit niet). Je moet ook de Belgische nationaliteit hebben voor het uitoefenen van een functie die openbaar gezag inhoudt. Maar het is niet altijd gemakkelijk om te bepalen welke functies openbaar gezag hebben en welke niet. Deze elementen vormen een barrière voor het werken rond diversiteit.

3. Mise en œuvre (plans d'action et output)

In het actieplan zitten een groot aantal instrumenten om de diversiteit concreet vorm te geven. Er wordt naar drie doelgroepen toe gewerkt:

1. Etnisch –culturele minderheden

De acties gericht op allochtonen concentreren zich vooral op het vergroten van de instroom en op communicatie naar de doelgroep toe. Het netwerk 'tewerkstelling allochtonen' is opgericht en bestaat uit experts die professioneel te maken hebben met tewerkstelling van allochtonen als ook vertegenwoordigers van belangenorganisaties. De bedoeling van dit netwerk is kennisgeving naar de doelgroep toe met betrekking tot het diversiteitsproject en het werken binnen de federale overheid in het algemeen. Daarnaast is het ook de bedoeling om communicatiekanalen naar de doelgroep toe uit te bouwen.

2. Personen met een handicap

Het project 'redelijke aanpassingen voor personen met een handicap' is het grootste project dat momenteel rond diversiteit loopt in Selor. Het project concentreerde zich in 2004 vooral op rekrutering en selectie en werd in 2005 uitgebreid naar bevordering, taaltesten en topselecties. Personen die dat wensen kunnen een aanpassing vragen. Deze gegevens worden gecentraliseerd bij de diversiteitsmedewerker die elke aanvraag apart behandelt.

Alle aanpassingen worden bijgehouden in een databank. Het is de bedoeling dat die databank een soort van expertisecentrum wordt dat naar buiten kan worden opengesteld.

Er bestaat ook een netwerk 'tewerkstelling van personen met arbeidshandicap' bestaande uit relevante experts op het vlak van handicap en tewerkstelling. De expertise van deze leden wordt gebruikt om de aanpassingen van de selecties zo adequaat mogelijk te laten verlopen.

Binnen de cel 'Diversiteit' is een procedure uitgewerkt voor de redelijke aanpassing van de arbeidsposten voor personen met een handicap. Een interdepartementaal fonds voor de financiering van die aanpassingen wordt beheerd door de cel 'Diversiteit'. Daarnaast wordt gewerkt aan toegankelijke websites voor slechtziende personen en worden brochures ook in braille gedrukt²⁷.

3. Gender

Wat gender betreft wordt vooral gewerkt rond vrouwen in top- en managementfuncties, omdat ongelijkheid zich vooral in die sector manifesteert. Ook hier ligt de klemtoon op communicatie en

²⁷ Antwoord op de parlementaire vraag nr. 190 van 20 februari 2006 gesteld door Mevrouw Annelies Storms, Volksvertegenwoordigster

instroom. Naast actieve jury- en kandidaatrecrutering voor top- en managementfuncties, werd ook de standaard-CV voor topfuncties aangepast (parttime ervaring wordt gelijkgesteld met fulltime ervaring).

Communicatie naar de doelgroepen toe:

Zowel Selor als de cel 'Diversiteit' besteden veel aandacht aan het communiceren van het diversiteitsproject naar doelgroepen en de brede bevolking toe.

In elke uitgaande advertentie voor een vacature staat het diversiteitsproject vermeld. Ook in de corporate advertenties (advertenties die het bedrijf Selor promoten) wordt het project vermeld.

Er bestaat een stand diversiteit waar het project wordt uitgelegd en waarmee demonstraties worden gegeven. Deze stand is o.a. gebruikt op een jobbeurs, op openbedrijvendag, ...

De netwerken 'Tewerkstelling en arbeidshandicap' en 'Tewerkstelling allochtonen' worden ook als communicatiemiddel gebruikt. Er is ook met elk van de netwerken een ontmoetingsdag geweest.

Sensibiliseringscampagne voor vrouwelijke ambtenaren 'Een nieuwe "topvrouw"' en 'Vrouwen aan de top': om vrouwen aan te zetten zich voor te stellen voor managementfuncties bij de overheid.

Interne communicatie

Intern binnen Selor wordt ook gecommuniceerd naar de andere medewerkers toe. Het is immers zo dat diversiteit binnen Selor een van de processen vormt. De bedoeling van het proces denken is dat elke proces gelinkt is aan de andere processen. Dus binnen al deze processen is er aandacht voor diversiteit. M.a.w. diversiteit komt zowel aan bod in taaltesten als in bevorderingsexamens, selecties, ...

Rapportering

De rapportering van resultaten gebeurt via het jaarverslag diversiteit van Selor, dat ook doorgestuurd wordt naar het kabinet en de minister. Er wordt ook gecommuniceerd naar de stuurgroep diversiteit (die instaat voor de opvolging van het plan) toe.

De cel 'Diversiteit' volgt de statistieken met betrekking tot diversiteit in het personeelsbestand op. Via een continue opvolging en evaluatie van de indicatoren en de ondernomen acties tracht de cel 'Diversiteit' haar acties bij te sturen²⁸.

4. Evaluation

Er zijn ex ante drie statusrapporten gemaakt om een stand van zaken op te maken van de diversiteit binnen de federale administraties. Deze studies zijn uitgevoerd door het Instituut voor de Overheid (KUL) (gelijkheid mannen-vrouwen), door de Faculteiten Notre-Dame de la Paix van Namen en het HIVA (KUL) (personen met een handicap) en door het HIVA in samenwerking met ULB (personen van vreemde oorsprong). Deze studies werden destijds uitgevoerd in opdracht van minister Arena (toenmalig minister van Ambtenarenzaken) en zijn gebruikt om efficiënte maatregelen en acties te ontwikkelen in het actieplan Diversiteit.

Binnen Selor is er overleg om het proces diversiteit aan de hand van een aantal concrete meetpunten op te nemen in de Balanced Scorecard (een managementinstrument gebaseerd op prestatie metingen).

Met het oog op een continue kwaliteitsbewaking zal Selor ook ruwe testgegevens en relevante achtergrondvariabelen ter beschikking stellen van onafhankelijke instanties. Op die manier wil Selor bijdragen tot het wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot kansengroepenneutraliteit.

Met het oog op opvolging en evaluaties zijn ook een aantal acties geformuleerd in het Actieplan:

- registratie van geslachtsgegevens per rang, functie, diploma, leeftijd, anciënniteit, arbeidsstelsel in de centrale gegevensbank Pdata,
- de publicatie van een jaarverslag over de verwezenlijkingen en de ondervonden moeilijkheden bij de uitvoering van het actieplan.

²⁸ Ibidem

Résultats

Outcome

De diversiteitsmedewerker van Selor merkt intern wel een gedragsverandering. Veel collega's merken dat werken rond diversiteit nodig is en dan staan ze er voor open.

In 2005 ontving Selor 220 aanvragen tot aanpassing waarvan er 85 werden uitgevoerd.

Bij de inschrijvingen voor de topselecties is er een positieve trend in de man-vrouw verdeling zichtbaar bij de opeenvolgende inschrijvingsgolven.

Bronnen

- Antwoord op de parlementaire vraag nr. 190 van 20 februari 2006 gesteld door Mevrouw Annelies Storms, Volksvertegenwoordigster
- Actieplan 2005-2007 voor het Bevorderen van de diversiteit. De federale overheid: een diverse werkgever
- Persdossier 'Actieplan diversiteit in het federaal openbaar ambt'
- Jaarrapport Selor, 2004
<http://www.selor.be/otherpdf/Monde%20Selor/Jaarverslag%202004.pdf>
- Jaarverslag Diversiteit Selor, 2005
<http://www.selor.be/otherpdf/Div/Jaarverslag.pdf>
- Diversiteit bij de overheid
http://horizon.p-o.be/ArchivesNL/linked_documents/POhorizon10nl_000.htm
- Dhr. V. VANMALDEREN, diversiteitsmedewerk Selor
- Mevr. I. DEHAES, Coördinatrice Cel Diversiteit, FOD P&O

3) *National Environment and Health Action Plan – NEHAP (fiche n°17)*

Présentation de la mesure

La relation entre l'environnement et la santé est l'objet d'une attention croissante au plan international et européen. L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) – Europe a joué les catalyseurs, en organisant, dès 1989, un cycle de conférences ministérielles environnement-santé. Dans cette foulée, l'Union européenne a fait de l'environnement-santé l'une de ses priorités politiques. Lors de la conférence de l'OMS-Europe d'Helsinki, les Etats membres se sont engagés à rédiger chacun un Plan national d'action environnement-santé.

En 2003, la Belgique a lancé son propre plan d'action, baptisé NEHAP (National Environment and Health Action Plan). Le NEHAP fournit un cadre cohérent pour l'action des différents partenaires institutionnels compétents en ces matières : Autorité fédérale, Régions, Communautés. Dans ce Plan, les ministres fédéraux, communautaires et régionaux en charge de l'environnement et de la santé ont décidé de créer une cellule commune Environnement et Santé publique et de mettre sur pied un portail Internet regroupant les différents sites publics intéressants relatifs aux questions de santé-environnement. Ils se sont aussi engagés à intégrer les banques de données existantes et à mieux harmoniser la recherche scientifique. Chaque secteur concerné (transport, ménages, agriculture, entreprises, tourisme) doit s'assurer que ses activités et sa production ne présentent pas de répercussions négatives sur la santé et le bien-être de la population. Le Plan comprend aussi une série de recommandations concrètes, elles sont au nombre de sept :

- établir une collaboration fonctionnelle entre les structures existantes de l'environnement et de la santé ;
- développer et gérer des bases de données concernant l'ensemble des aspects environnement-santé ;
- définir les priorités de recherche sur les relations entre l'environnement et la santé ;
- développer une politique de prévention pour les relations entre l'environnement et la santé ;
- communiquer sur les relations entre l'environnement et la santé ;
- soutenir le développement de cours et de formations spécifiques sur les relations entre l'environnement et la santé ;
- sensibiliser et éduquer aux relations entre l'environnement et la santé.

Un accord de coopération (Accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté Germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé)²⁹ permet d'accorder un soutien financier à des projets et actions apportant une contribution à l'amélioration de la santé et/ou de l'environnement dans notre pays.

²⁹ Moniteur Belge du 30 septembre 2004.

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1. Identification du problème

On ne trouve pas à proprement parler de référence au NEHAP dans une déclaration gouvernementale. La Belgique s'engage cependant à agir dans ce domaine suite à la conférence d'Helsinki. C'est la Conférence Interministérielle (mixte) des Ministres de l'Environnement et de la Santé (CIMES) qui a approuvé en 2002 et 2003 les bases du NEHAP belge.

Les acteurs de la société civile actifs dans le domaine environnemental ont toujours été attentifs à la problématique des relations entre la santé et l'environnement. Ainsi, en 2002 par exemple, la fédération wallonne des associations d'environnement avait remis aux autorités wallonnes des recommandations visant à inciter au développement de mesures de protection de l'air et par là même de la diminution de l'impact de la pollution en terme de santé publique.

Le problème auquel le monde politique doit faire face est qu'il existe des risques en matière de santé pour la population qui peuvent être liés à l'environnement. Le politique doit donc prendre des mesures pour gérer au mieux ces risques potentiels. En prenant des mesures en la matière, notamment via l'adoption d'un plan d'action, le monde politique se réfère donc aux piliers social et environnemental. Le NEHAP s'inscrit par ailleurs dans la logique du principe d'équité planétaire mais il adhère aussi à celui de l'équité intergénérationnelle. Selon la définition des relations entre la santé et l'environnement :

« [elles] recouvrent les aspects de la santé humaine, y compris la qualité de vie, qui sont déterminés par les facteurs physiques, biologiques, sociaux et psychosociaux de l'environnement. Celui-ci comprend les aspects théoriques et pratiques de l'évaluation, de la correction, du contrôle et de la prévention des facteurs environnementaux qui peuvent potentiellement affecter de manière adverse la santé des générations présentes et futures. »³⁰

1.2. Définition politique du problème

Depuis de nombreuses années, grâce aux initiatives menées par l'Organisation Mondiale de la Santé, les responsables politiques prennent de plus en plus conscience de l'importance de l'environnement et des conséquences qu'il peut avoir sur la santé de la population. Les dommages environnementaux résultant de l'évolution de la société (pollution de l'air, chimique, etc.) et l'apparition sans cesse croissante de nouvelles substances génératrices de nouvelles nuisances appellent à une mise à jour constante des connaissances afin d'éviter tout risque pour la santé.

L'influence de l'environnement sur la santé et ses conséquences dans l'apparition et le développement de maladies n'est pas neuf. Un des objets du Plan étant de recenser un maximum d'avis, de connaissances en la matière en favorisant la communication entre les acteurs responsables mais aussi entre les secteurs et les différentes spécialités. Il s'agit d'unir les forces en présence, les connaissances afin de pouvoir lutter le plus efficacement possible face à un problème de santé publique le cas échéant voire, idéalement, de prévenir les risques avant qu'il ne soit trop tard.

En l'occurrence, tant les entreprises que les citoyens de par leur habitudes de vie constituent ici les groupes-cibles. Le bénéficiaire final étant cependant la population dans son ensemble.

³⁰ Définition du terme « santé environnementale », OMS, 1993. <http://www.who.int/phe/en/>

1.3. Niveau de priorité accordée

Le NEHAP a été approuvé le 3 avril 2003 et sa période de validité est de 5 ans. Il doit donc être mis en œuvre complètement pour 2008. Le NEHAP ne surgit pas du néant. Ses rédacteurs, qui ont travaillé à sa conception, de 2000 à 2002, se sont appuyés sur différents acquis : les travaux de l'Organisation Mondiale de la Santé, les différents plans thématiques (en liaison avec l'environnement-santé) élaborés dans d'autres Etats et en Belgique, ainsi que le premier Plan fédéral belge de développement durable.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est posé

La santé se révèle être une source de préoccupation particulière pour la société belge, l'Office européen de statistique Eurostat révélant d'ailleurs que :

« Septante-six pour cent des Belges estiment que la pollution de l'environnement constitue la principale menace pour leur santé. »³¹

Il n'est donc pas infondé de parler de pression sociale lorsqu'il s'agit de prendre des mesures en matière de santé publique.

Des objectifs en termes d'outputs, d'outcomes et d'impacts ont été fixés dans le NEHAP. En effet, outre la mise en place de cellules de coordination visant à réunir les responsables politiques, la volonté de faire participer les groupes-cibles à la politique en vue de chercher et de trouver des solutions via le dialogue est clairement présente.

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile et implication des groupes-cibles

Il est délicat de parler de pression médiatique ou de demande de la société civile pour l'adoption d'un Plan d'action, il est par contre indéniable de remarquer l'importance accordée par la population donc les médias et aussi la société civile aux problèmes de santé publique. Les cas d'intoxications, d'allergies dues à la pollution ou de maladies liées à l'environnement dont il est fait part dans la presse entre autres ne font que confirmer la donne.

En matière de santé, la pression des organisations internationales, telles que l'OMS, ou d'organes politiques, comme l'Union Européenne pour ne citer qu'elle, n'est pas négligeable non plus. Le 6^{ème} Programme d'Action Environnemental de l'Union Européenne comporte d'ailleurs un chapitre complet dévolu aux relations environnement-santé.

Entre le 20 décembre 2002 et le 10 février 2003, le Groupe Stratégique Environnement et Santé a organisé une consultation de la société civile et des conseils d'avis sur le projet de plan.

« Au stade de la préparation de la politique, une participation optimale de tous les groupes cibles et autres acteurs concernés est voulue en premier lieu pour fournir une assise plus solide. En second lieu, l'implication des groupes cibles et des acteurs renforcera généralement aussi la qualité de la politique. »³²

³¹ In *La Libre Belgique*, 7 février 2006.

³² NEHAP, p. 260.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

L'accord de coopération du 10 décembre 2003 qui entérine le fonctionnement de la Conférence Interministérielle (mixte) de l'Environnement et de la Santé (CIMES), tout en confirmant son rôle premier en ce qui concerne la détermination des axes généraux prioritaires et la mise en œuvre du NEHAP constitue le principal output de la mesure. La Cellule environnement-santé est également instituée par cet accord de coopération.

Le résultat en terme d'outcome est également vérifiable puisque des réunions entre les différentes autorités et acteurs impliqués sont organisées. Des données sont également partagées via des bases de données.

Il n'y a par contre aucun impact social, environnemental ou économique chiffré mais cela n'a pas lieu d'être dans le cas présent.

Une échéance est clairement fixée pour la mise en œuvre. En effet, l'accord de coopération du 10 décembre 2003 stipule que :

« le NEHAP doit suivre un calendrier d'exécution en ce compris une stratégie permettant de l'actualiser en vue de prendre en compte l'évolution de la situation dans le domaine de la santé et de l'environnement »³³.

Des responsables de la mise en œuvre et du suivi du Plan sont désignés. D'une part la CIMES, qui réunit l'ensemble des ministres compétents (fédéraux, communautaires et régionaux) dans le domaine de l'environnement et de la santé est l'organe moteur chargé de la mise en œuvre du Plan. Elle est présidée par le ministre ou le secrétaire d'Etat fédéral ayant l'environnement dans ses attributions, elle se réunit au minimum une fois par an. D'autre part la Cellule environnement-santé, qui rassemble un représentant de chaque ministre de l'environnement et de chaque ministre de la santé, constitue l'organe préparatoire de la CIMES et exécute les tâches qui lui sont dévolues par celle-ci. Ses activités sont donc également liées à la mise en œuvre et au suivi du Plan. C'est cette cellule qui exécute les obligations internationales dans le domaine de l'environnement et de la santé, à la demande expresse de la CIMES.

Les missions de ces organes sont bien définies. La mesure est obligatoire, l'accord de coopération fixant le cadre de concertation entre le Fédéral, les Régions et les Communautés.

2.2. Coordination

En Belgique, les acteurs institutionnels compétents en environnement et en santé sont répartis selon trois niveaux de pouvoir. L'interaction entre ceux-ci est néanmoins bien prévue.

« Au total, pas moins de dix administrations sont directement concernées par les questions d'environnement et de santé. C'est pourquoi une concertation étroite est requise entre ces différents niveaux de pouvoir. »³⁴

Les plans thématiques élaborés par les Régions, les Communautés et l'Autorité fédérale sont pris en compte afin que le NEHAP ne double pas les mesures déjà prises dans les domaines de l'environnement et de la santé mais les complète le plus judicieusement possible et les harmonise. Ceci évitant donc le risque de contradiction entre des mesures prises à différents niveaux de pouvoir.

³³ Op. Cit, *M.B.*, 30 septembre 2004.

³⁴ *Ibidem.*

3. Mise en œuvre (plans d'action et output)

Les échéances fixées pour la mise en œuvre du NEHAP sont requises par l'Accord de coopération du 10 décembre 2003.

« Considérant qu'un calendrier d'exécution doit accompagner le NEHAP en ce compris une stratégie permettant d'actualiser le NEHAP en vue de prendre en compte l'évolution de la situation dans le domaine des relations environnement-santé. »³⁵

L'interaction entre les différents services et niveaux de pouvoir impliqués est effectivement organisée via la CIMES qui réunit, entre autres, les ministres fédéraux en charge de la santé et de l'environnement.

Il n'existe pas d'information nous permettant d'affirmer que l'aspect « coût-bénéfice » du NEHAP ait été pris en compte. Par contre, il est certain que le fait d'adopter des mesures que l'on peut qualifier en quelque sorte de préventives ne peut être qu'avantageux du point de vue des coûts au cas où le problème surgirait un jour. Les connaissances étant disponibles et accessibles, elles pourraient permettre de prendre une décision réfléchie et en connaissance de cause le cas échéant.

L'existence de bases de données ou autre portail Internet est la preuve d'une certaine forme d'enregistrement des résultats de la mesure. A charge ensuite de la Cellule environnement-santé d'utiliser ces résultats, notamment au moment de réaliser l'évaluation.

« (...) qu'une évaluation annuelle par la cellule d'environnement et de santé est prévue. Les résultats de cette évaluation pourraient être examinés chaque année par la commission [des Affaires Sociales du Sénat] »³⁶.

4. Evaluation

L'évaluation du NEHAP est prévue dès le début. Il est ainsi procédé à une évaluation concomitante qui débouchera sur des recommandations visant à améliorer les différents aspects du plan qui ne donnent pas satisfaction.

« La Cellule environnement-santé évalue à mi-parcours le NEHAP et propose à la CIMES, au plus tard trois mois avant l'échéance de celui-ci, un projet actualisé de NEHAP et des recommandations. »³⁷

La mesure est ainsi constamment réajustée en fonction des résultats des évaluations intermédiaires.

Résultats

La mesure visant à mettre en place un nouvel outil via la concertation organisée de différents services à différents niveaux de pouvoir, on peut affirmer qu'un changement de comportement s'est bien produit puisque l'on constate en pratique des choses qui n'existaient

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ Projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé. *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales par Mme. Geerts*, Sénat de Belgique, sess. ord. 2003-2004, n°602, 29 mars 2003, p.5.

³⁷ Op. Cit, *M.B.*, 30 septembre 2004.

pas avant. Le changement est tout à fait celui souhaité à l'origine de la mesure et les instruments législatifs utilisés sont indéniablement à la base de ce changement. On ne peut cependant pas observer de quelconque impact à ce stade de l'exécution du plan.

Sources

- Loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé, *Moniteur Belge*, 30 septembre 2004.
- Projet de loi portant assentiment à l'Accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé. *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales par Mme. Geerts*, Sénat de Belgique, sess. ord. 2003-2004, n°602, 29 mars 2003, p.5.
- Site web consacré au NEHAP : <http://www.nehap.be>
- Site web de l'Organisation Mondiale de la Santé : <http://www.who.int/phe/en/>
- La Libre Belgique du 07 janvier 2006 : http://www.lalibre.be/article.phtml?id=12&subid=124&art_id=267430

4) *Fonds Energie (fiche n°20)*

Présentation de la mesure

Depuis plusieurs années, le nombre de ménages confrontés à des problèmes de surendettement ne cesse d'augmenter. Dans le problème général du surendettement, les factures liées à la fourniture d'énergie occupent une place particulière dans la mesure où cela touche à des besoins vitaux.

La transition à un régime plus ouvert en matière de fourniture d'énergie avec une plus grande exposition à des risques du marché a incité les autorités à imposer des obligations de service public. C'est dans cette optique qu'a été adoptée la loi du 4 septembre 2002, visant à garantir à chaque citoyen qui rencontre des difficultés de paiement dans ses factures de gaz et d'électricité, le droit à une aide adaptée à sa situation.

Cette loi charge en effet les CPAS d'une mission dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies. Cette mission comprend deux volets :

- Un volet d'accompagnement et de guidance sociale et budgétaire pour les consommateurs de gaz et d'électricité en difficulté de paiement.
- Dans certaines situations d'endettement le CPAS pourra être amené à octroyer une aide financière pour apurer totalement ou partiellement une dette ou une facture de gaz ou d'électricité afin de permettre à la personne de repartir sur la base d'une situation saine.

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1. Identification du problème

La lutte contre la pauvreté apparaît à plusieurs reprises dans les différentes déclarations gouvernementales qui se sont succédées de la fin des années 90 à nos jours. Parmi les différents aspects de la lutte contre la pauvreté, le problème du surendettement est souvent évoqué également. Bien que le problème du règlement des factures liées à la fourniture d'énergie ne soit pas textuellement repris dans une communication gouvernementale, il s'avère dans bien des cas lié au problème du surendettement. Une place particulière lui est d'ailleurs accordée dans la mesure où cela touche à des besoins vitaux. L'énergie n'est en effet pas un bien de consommation comme les autres. Elle est devenue un bien de première nécessité qui garantit, entre autres, une vie conforme à la dignité humaine ; il est donc du ressort des autorités de garantir des conditions sociales de raccordement et de fourniture.

Les organisations de défense des consommateurs ainsi que celles luttant contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont plusieurs fois mis le doigt sur le problème de l'accès à l'énergie, d'autant plus encore dans la perspective de libéralisation du marché de l'énergie en cours au niveau européen

L'accès à l'énergie étant considéré comme un besoin vital, il ne fait aucun doute que la mesure fasse référence au pilier social. L'éducation des personnes concernées à une consommation plus rationnelle de l'énergie et donc une référence au pilier environnemental aurait pu également être envisagée mais cela ne constitue pas un but affirmé de la mesure. De plus, les personnes démunies visées ici sont sans doute loin de pouvoir consacrer une partie de

leur budget à l'amélioration de leurs équipements fournisseurs d'énergie afin de les rendre moins gourmands.

1.2. Définition politique du problème

Le problème est clairement exposé dans le projet de loi visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies du 28 février 2002³⁸.

« Depuis 1985, les centres publics d'aide sociale, avec l'aide du Fonds social du Comité de contrôle de l'Electricité et du Gaz mènent une action importante de médiation et de guidance dans le but de remédier aux coupures des fournitures d'énergie, en premier lieu chez les consommateurs se trouvant dans des situations sociales difficiles. Le nombre de personnes concernées par cette action des CPAS ne cessant d'augmenter d'année en année et la complexité des situations d'endettement s'intensifiant, les moyens mis à la disposition des CPAS pour répondre à ces missions apparaissent insuffisants au regard de l'ampleur des missions. »³⁹

Les causes du problème dont il est question dans cette mesure sont le manque relatif de moyens tant humains que financiers dont disposent les CPAS pour mener leur mission à bien. Les bénéficiaires finaux de cette mesure étant les personnes démunies qui bénéficient de l'action tant curative que préventive des CPAS :

« Le public visé par la mission d'accompagnement, de guidance et d'aide financière imposée aux C.P.A.S. par la loi est donc ciblé : il s'agit d'une part des personnes qui ont des dettes d'énergie (accompagnement et guidance sociale et budgétaire) et, d'autre part, des personnes dont l'endettement, de quelque nature qu'il soit, ne permet plus de payer leur consommation d'énergie. »⁴⁰

1.3. Niveau de priorité accordée

La mesure devait entrer en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2002. Or la loi fut seulement proclamée le 4 septembre 2002 et il fallu encore attendre jusque mi-octobre avant que tout soit en ordre. La circulaire y relative est quant à elle datée de 2003. On peut donc dire que la première année, personne n'a réellement bien appliqué cette mesure.

Par ailleurs, la loi précise que les CPAS disposent de deux ans pour se conformer à la réglementation des entités fédérées qui existe dans le domaine de la médiation de dettes et pour demander une agrégation ou pour se conventionner avec un service agréé.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est posé

On ne peut pas véritablement parler de pression sociale de la part de la population dans son ensemble pour prendre à bras le corps ces problèmes d'accès à l'énergie qui touchent des cas avant tout individuels.

Une enquête menée en Flandre en 2002 par la KUL et l'HIVA⁴¹ concernant les aides accordées par les C.P.A.S. et les Centres d'action sociale démontre clairement que parmi les personnes surendettées qui s'adressent à eux, 65,7% doivent faire face à des dettes pour des

³⁸ Projet de loi visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 4^{ème} session 2000-2001, 28 février 2002, n°1664/001.

³⁹ *Ibidem*, p. 4.

⁴⁰ Observatoire du Crédit et de l'Endettement ASBL et Grepa ASBL, *Analyse et évaluation du Fonds pour une politique sociale de l'énergie*, juin 2004.

⁴¹ Ruelens, R. et Nicaise, I., *Hulp op krediet*, KUL en HIVA, Leuven, 2002, pages 79-80.

postes de première nécessité et donc pas uniquement pour le gaz et l'électricité. L'eau, le téléphone, la télédistribution, le raccord à Internet posent également problème.

Les objectifs fixés en matière d'outputs étaient de prendre les actes nécessaires pour conférer une mission d'assistance et de guidance aux CPAS. L'attribution d'une nouvelle mission voire l'extension de missions déjà remplies par les CPAS se fait par l'adoption d'une loi. En l'occurrence il s'agissait de régler une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

En termes d'outcome il s'agissait de permettre aux CPAS de remplir correctement sur le terrain une mission qu'ils avaient de plus en plus de mal à assumer vu leur manque de moyens financiers et humains.

L'impact espéré au final, se traduisant notamment par le volet préventif, étant que les gens arrivent à gérer eux-mêmes sans avoir à recourir aux services du CPAS le paiement de leur facture énergétique. Il est clairement formulé puisque la loi évoque la possibilité de voir le règlement de la facture entièrement pris en charge par les CPAS afin de permettre aux personnes démunies de repartir sur une situation saine.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

On peut vérifier le résultat en terme d'output puisque la loi conférant cette mission aux CPAS est bien parue au Moniteur Belge. Il y a donc bien production d'un acte législatif.

En ce qui concerne l'outcome, les actions menées sur le terrain par les CPAS sont la preuve que le comportement défaillant initial a changé. Ce sont surtout les justificatifs que les CPAS doivent rendre en matière de prévention qui font office de preuve pour vérifier qu'il y a bien un résultat en terme d'outcome.

La mission des CPAS est d'aider les gens qui font face à des difficultés pour payer leur facture d'énergie mais aucun impact social n'a été chiffré.

La loi a rendu cette mission obligatoire pour les CPAS :

« (...) cette aide devient obligatoire pour le C.P.A.S. concerné à partir du moment où, soit une personne est confrontée à des difficultés de paiement notamment de dettes d'énergie (négociation d'un plan de paiement et/ou guidance budgétaire), soit une personne est confrontée à un endettement tel qu'elle ne peut payer ses factures d'énergie (aide financière). »⁴²

Il n'y a pas de contrainte à proprement parler. Le CPAS se doit de remplir la mission qui lui est confiée mais il n'a aucune obligation d'engager du personnel supplémentaire pour autant.

Des moyens humains et financiers sont bien alloués. Il s'agit de l'essence même de la mesure. En ce qui concerne les moyens financiers, ils proviennent d'un Fonds spécial (fonds de financement des obligations des services publics) créé par l'article 21 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité⁴³.

Au sujet des moyens humains, les normes de personnel sont calculées en équivalents temps plein qui correspondent à un montant forfaitaire. Le nombre d'équivalents temps plein est

⁴² Op. Cit., *Analyse et évaluation du Fonds pour une politique sociale de l'énergie*.

⁴³ Moniteur Belge du 11 mai 1999.

quant à lui établi en fonction des besoins dans chaque commune, selon une clé de répartition déterminée dans la loi. Ce montant est octroyé aux CPAS pour couvrir la charge annuelle brute du personnel supplémentaire recruté.

2.2. Coordination

L'interaction entre différents services publics fédéraux n'est pas vraiment organisée. Le SPF Economie est compétent en matière d'énergie, le ministre compétent pour l'énergie a donc signé la loi. Pourtant, l'arrêté royal d'exécution du 14 février 2004 par exemple n'a pas été signé par le Ministre compétent pour l'énergie parce qu'il n'y a eu aucune concertation à ce sujet. La mesure dont il est question ici est considérée comme la « chasse gardée » du SPP Intégration Sociale.

3. Mise en œuvre (plans d'action et output)

La nature de l'instrument choisi est celui de l'auto-organisation puisqu'il s'agit de confier une nouvelle mission à un organisme déjà actif et de lui donner les moyens tant financiers qu'humains pour mener à bien cette nouvelle tâche. Le nombre sans cesse croissant de personnes confrontées à des problèmes pour le paiement de leur facture d'énergie n'a plus permis aux CPAS d'assurer correctement leur aide en fonction des moyens disponibles. Il était donc justifié de prendre une telle mesure afin de permettre à ces organismes d'effectuer leur travail correctement, de leur donner les moyens suffisants pour remplir leur mission.

Si un responsable est bien désigné pour la mise en œuvre, sa mission se limite surtout à la gestion des flux financiers qui sont engendrés par la mesure ainsi qu'à la comptabilité. Formellement on peut donc parler de responsable mais il ne s'agit pas pour autant d'une personne qui suit et évalue cette mesure dans son ensemble sur le plan du contenu. Sur le terrain, les responsables de la mise en œuvre sont les assistants sociaux qui travaillent dans les CPAS. Leurs missions sont quant à elles parfaitement définies par la loi :

« (...) [cette mission] s'inscrit manifestement dans le cadre de l'aide sociale visée par l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. Selon cette disposition, le C.P.A.S. assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive et cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique. »⁴⁴

Il y a bien une communication à destination des groupes-cibles qui est effectuée par le biais de circulaires.

Dans le cas présent nous pouvons dire que des initiatives volontaires sont encouragées. En effet, rien n'est formellement précisé quant à la manière de remplir la tâche dévolue aux CPAS. Ces derniers sont donc libres de s'organiser et d'agir comme ils l'entendent du moment que les missions qui leur sont confiées sont remplies.

« (...) le contenu de la mission impartie aux C.P.A.S. par la loi est laissé à la libre appréciation de ceux-ci après un examen au cas par cas. »⁴⁵

Le contrôle de la mise en œuvre est bien réalisé mais il ne semble cependant pas optimal. S'il est bien mentionné dans les circulaires que le contrôle de la mise en œuvre de la mesure sera effectué, pour l'instant on se contente des rapports que les CPAS envoient annuellement en guise de justification. Le contrôle de la mise en œuvre pourrait donc sans doute être amélioré.

⁴⁴ Op. Cit., *Analyse et évaluation du Fonds pour une politique sociale de l'énergie.*

⁴⁵ *Ibidem.*

L'aspect coût-bénéfice de la mesure n'a pas été envisagé au stade de la conception de la mesure et à ce jour, aucune analyse de genre n'a eu lieu.

Il y a un enregistrement des résultats de la mesure puisque les CPAS doivent rendre compte de leurs actions dans un rapport destiné au SPP Intégration Sociale :

« Par la circulaire du 3 avril 2003, le Ministre de l'Intégration sociale a annoncé que les C.P.A.S. doivent faire un rapport sur l'utilisation des moyens financiers reçus dans le cadre de l'application de la loi. »⁴⁶

De plus, le nombre de personnes bénéficiant de l'aide offerte par les CPAS afin de les aider à régler leur facture d'électricité ou de gaz est enregistré, notamment dans le but de pouvoir fournir des chiffres précis en cas de question parlementaire sur la mesure et ses bénéficiaires.

La mesure est exécutée complètement, l'argent étant réparti annuellement entre les CPAS.

4. Evaluation

Une évaluation de la mesure a bien été réalisée. Les tâches confiées aux organismes chargés de l'évaluation ont bien été définies et les résultats de cette évaluation ont été communiqués sous forme de rapport au SPP Intégration Sociale.

« Le SPP Intégration Sociale a confié l'analyse et l'évaluation du Fonds pour une politique sociale de l'énergie à l'asbl l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en partenariat avec l'asbl Grepa et le Verbuikersateljee vzw. Les travaux ont été menés avec le soutien d'un comité d'accompagnement mis en place et présidé par le SPP Intégration sociale.

Le Comité d'accompagnement était composé de : SPP Intégration sociale : J. Van Geertsom, président du comité d'accompagnement, H. Neuckermans et M. Voets. Cabinet du Ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale et de la Politique des grandes villes : A. Lesiw et A. Depuydt. L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement asbl : P. Maréchal et V. Pisano. Grepa asbl : A. Defossez. Verbruikersateljee vzw: G. Mampaey et M. van Tetering. »⁴⁷

Résultats

Un changement de comportement est bel et bien observé puisqu'en la circonstance, une nouvelle mission est attribuée à un organisme. Le changement va par ailleurs dans le sens souhaité, à savoir que les centres publics d'aide sociale en tant qu'acteurs locaux et proches des démunis acceptent de remplir cette mission.

On peut également remarquer l'observation d'impacts sociaux puisqu'au final, des personnes démunies faisant appel à ce service, améliorent leur situation grâce aux conseils prodigués et à la guidance mise en place.

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

Sources

- Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, *Moniteur Belge*, 11 mai 1999.
- Observatoire du Crédit et de l'Endettement ASBL et Grepa ASBL, Analyse et évaluation du Fonds pour une politique sociale de l'énergie, juin 2004.
- Projet de loi visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 4^{ème} session 2000-2001, 28 février 2002, n°1664/001.
- RUELENS, R. ET NICAISE, I., *Hulp op krediet*, KUL en HIVA, Leuven, 2002, pp. 79-80.

Contact

Mr Henk NEUCKERMANS, SPP Intégration Sociale.

5) Milieuzorgsysteem (fiche n°22)

Présentation de la mesure

De maatregel om het EMAS-systeem verplicht in te voeren in alle FOD's en POD's vindt zijn oorsprong in het eerste Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling 2000-2004 (1^{ste} FPDO). De invoering van een milieuzorgsysteem bestond toen op vrijwillige basis. De toepassing van deze actie heeft als doel de druk te verminderen, die de overheidsinstanties uitoefenen op natuurlijke en menselijke hulpbronnen bij hun dagelijkse werking. Om een geloofwaardig beleid inzake duurzame ontwikkeling te voeren wil de overheid een voorbeeld geven door de eigen ecologische en sociale impact te verminderen.

In het tweede Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling 2004-2008 (actie 17) wordt de invoering van een gecertificeerd systeem inzake milieuzorg tegen 2007 verplicht gemaakt (ICDO-CIDD, 2004: 61). Op de Ministerraad van 20 juli 2005 specificeert men het verplicht systeem als het door de Europese Commissie erkende EMAS-label. EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) is een milieubeheer- en milieuauditsysteem waarmee organisaties hun milieuprestaties kunnen rapporteren, evalueren en verbeteren.

1. Définition du problème

1.1. – 1.3. Identification et définition du problème

De basis tot een milieuzorgsysteem vinden we terug in Agenda 21, de VN Conferentie over milieu en ontwikkeling in Rio de Janeiro in 1992. Deze conferentie resulteerde in een verzameling van beleidsmaatregelen op sociaal, ecologisch en economisch vlak, waaronder maatregelen om op termijn meer duurzame consumptie- en productiepatronen te ontwikkelen. Deze laatste groep maatregelen richt zich tot 3 doelgroepen: consumenten, producenten en administraties.

Overheidsadministraties oefenen bij hun dagelijkse werking druk uit op natuurlijke en menselijke hulpbronnen. De regeringen hebben een voorbeeldfunctie via het eigen aankoopbeleid: ze dienen het aankoopbeleid van hun instanties en afdelingen bij te sturen om het meer milieuverantwoord te maken, zonder daarbij internationale handelsprincipes te schenden⁴⁸.

De administratie beschikt over drie hefboomen om haar ecologische en sociale impact geleidelijk te verminderen: milieubeheer (verbruik van niet-hernieuwbare hulpbronnen en afvalproductie), de aankoop van producten en de definitie van overheidsopdrachten voor diensten of werken (ICDO-CIDD, 2000: 17). De eerste en laatste hefboom vinden we terug in 'Actie 17: Voorbeeldfunctie van de overheid' van het 2^{de} FPDO (ICDO-CIDD: 2004: 61-62). De tweede hefboom resulteerde in de oprichting van een gids voor duurzame aankopen.

De voorbeeldfunctie van de overheid vinden we reeds terug in het 1^{ste} FPDO. Daar worden acties gesuggereerd, evenwel op vrijwillige basis en die blijken van wisselend succes te zijn. Oorzaken van het niet slagen staan opgesomd in het 2^{de} FPDO (ICDO-CIDD: 2004: 61):

- weinig of geen betrokkenheid en hiërarchische ondersteuning
- geen milieucoördinator aangeworven/aangewezen of slechts in een deeltijdse functie
- weinig of geen interne coördinatie
- problemen om gegevens in verband met jaarlijks verbruik van energie, water, papier en de hoeveelheid afval te registreren en te analyseren voor het ontwikkelen van eventueel noodzakelijke corrigerende maatregelen
- weinig intern zicht op milieuzorgsysteem.

⁴⁸ <http://www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/index.html>

We vinden in de definitie van het probleem een referentie naar de drie pijlers van duurzame ontwikkeling: zowel milieupact, sociale impact als economische aspecten (eerbiediging internationale handelsprincipes) worden in acht genomen, maar de klemtoon ligt op milieupact.

1.4 Raisons pour lesquelles le problème est traité

De voedingsbodem voor deze actie ligt zowel bij het verminderen van de druk op natuurlijke en menselijke hulpmiddelen, als bij het niet (voldoende) slagen van vrijwillige acties. Om tot een oplossing te komen voor deze problemen, zijn een aantal doelstellingen geformuleerd. We kunnen de doelstellingen opsplitsen in output/outcome/impact doelstellingen:

Output:

1) Doelstellingen uit het 2^{de} FPDO

- het milieuzorgsysteem is een verplicht systeem,
- het milieuzorgsysteem moet openstaan voor economische en sociale dimensies van duurzame ontwikkeling,
- tegen 2004: opstellen van implementatie- en evaluatiemethode voor het milieuzorgsysteem op basis van het federaal milieucharter,
- het milieuzorgsysteem moet beantwoorden aan een aantal verplichtingen inzake beheer en resultaten → deze verplichtingen zullen worden geëvalueerd door een onafhankelijke auditcel die in 2005 wordt opgericht,
- tegen 2004: opstellen leidraad die hulp biedt bij het formuleren van resultaten,
- tegen 2005: PODDO stelt een aantal nieuwe kwantitatieve doelstellingen voor (inzake het verminderd verbruik van energie, water, papier, afvalproductie en toenemend aandeel van recyclage), op basis van de analyse van tot nu toe verkregen cijfergegevens (ICDO-CIDD: 2004: 62).
→ deze doelstellingen zijn inmiddels achterhaald door de verplichte invoering van het EMAS systeem

2) Doelstellingen specifiek om aan EMAS te voldoen (www.poddo.be) :

- i. elke federale overheidsdienst moet een milieubeleid uitwerken en hun directe en indirecte milieupact analyseren,
- ii. ze moeten eveneens acties vaststellen om het milieu beter te beschermen.

Outcome:

- Tegen eind 2005 moet milieuzorg een volwaardig onderdeel uitmaken van de werking van de federale overheidsdiensten, tegen 2007 moet iedere overheidsdienst gewaarmerkt worden met het door de Europese commissie erkende EMAS-label (Ministerraad 20/07/2005),
- De zorg voor het milieu dient opgenomen te worden in de managementplannen van de voorzitters, evenals in de functieomschrijvingen van de interne actoren die het milieubeleid belichamen (ICDO-CIDD: 2004: 62),
- Certificatie van het milieuzorgsysteem door een onafhankelijk orgaan, waarbij de regels van EMAS worden gevolgd (Ministerraad 20/07/2005),
- Acties die moeten genomen worden om het milieu beter te beschermen:
 - 1) gerecycleerd papier, kopieerapparaten die dubbelzijdig werken, bioproducten, ... aankopen,
 - 2) opleidingen in milieuzorg en interne audits organiseren,
 - 3) actieve deelname van het personeel door systematisch afval te sorteren en audits te organiseren,
 - 4) rekening houden met de gevolgen van beleidsacties voor het milieu (www.poddo.be)

Impact:

- verminderen van milieupact- en sociale impact van overheidsactiviteiten op het milieu (ICDO-CIDD: 2004: 61).

1.5 Importance du problème aux yeux de la société civile

Bij de opstelling van het federaal plan duurzame ontwikkeling worden zowel de Federale Raad Duurzame Ontwikkeling (vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke groepen) als het brede publiek betrokken. De Raad moet binnen negentig dagen zijn advies over het voorontwerp uitbrengen. Daarnaast is er een consultatie van de bevolking. Iedereen die wil kan zijn mening of opmerkingen geven. De opmerkingen van deze consultatie zijn terug te vinden in een overwegingsdocument⁴⁹. Daarin vinden we terug dat veel burgers, inclusief de FRDO de actie toejuichen. Verschillende gemeentebesturen kijken uit naar de realisaties van deze actie om ze in hun eigen diensten te kunnen implementeren.

Er is geen druk van sociale groepen gevoeld om dit probleem aan te pakken. Het probleem dat met behulp van het milieuzorgsysteem wordt aangepakt is een probleem van de administraties.

Voor het behalen van EMAS is er begeleiding van externe consultants, tijdens deze fase is er is geen begeleiding door sociale groepen of stakeholders⁵⁰.

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

Aangezien een gedragswijziging wordt geambieerd van overheidsinstellingen, zijn deze instellingen de (interne) doelgroepen. Het voorontwerp van het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling wordt opgemaakt door de ICDO, waarin vertegenwoordigers van elk lid van de federale regering, een vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau, experts aangewezen door de federale regering (vertegenwoordigers van FOD's en POD's) en vertegenwoordigers van gewest- en gemeenschapsregeringen zijn opgenomen. De administraties zijn dus via hun vertegenwoordigers betrokken bij het opstellen van het FPDO. Een betrokkenheid van andere doelgroepen (vakbonden, beroepsorganisaties, juridisch adviseurs, doelgroepen voor de communicatie van de voorbeeldfunctie) is niet vermeld.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

Clarté de la formulation des objectifs de la mesure

De doelstellingen van de actie staan vermeld onder 1.4. De output en outcome doelstellingen zijn concreet geformuleerd. De impactdoelstellingen zijn enkel zeer algemeen verwoord, er is geen concrete invulling.

De *termijn* voor de maatregel is duidelijk: tegen eind 2005 moet milieuzorg een volwaardig onderdeel uitmaken van de werking van de federale overheidsdiensten. Uiterlijk tegen 2007 zal elke overheidsdienst het EMAS-label hebben. Daarbij wordt gewerkt op drie snelheden: een eerste groep zal de externe controle ten laatste tegen eind juni afronden. Bij deze eerste groep hebben zich nog twee instanties vrijwillig bijgevoegd (groep 1 bis). Zij zullen hun controle afronden tegen december 2006. Op basis van de evaluatie van de eerste groep zal een tweede groep het EMAS-certificaat in de loop van 2006 behalen. De derde groep moet uiterlijk in 2007 het EMAS certificaat behalen.

Kwantitatieve doelstellingen daarentegen vinden we nauwelijks terug. Wel is er gepland om deze kwantitatieve doelstelling op te stellen in 2005, maar dit is tot op heden nog niet gebeurd.

Verantwoordelijke personen

Voor de effectieve invoering van een milieuzorgsysteem neemt elk beleidsniveau zijn verantwoordelijkheid (bottom-up werking). Daarnaast krijgt de PODDO een coördinerende taak bij het verkrijgen van het EMAS-certificaat en vormt de dienst een tussenschakel tussen de diverse betrokkenen.

⁴⁹ <http://www.icdo.fgov.be/pub/surv200402/434.pdf>: 183-188

⁵⁰ gesprek medewerkers PODDO

Indicatoren

Om EMAS te behalen moeten de administraties hun huidige impact op het milieu in kaart brengen, hun milieudoelstellingen vastleggen. Hiervoor maakt men gebruik van allerhande indicatoren. Sommige indicatoren hebben betrekking op directe milieuaspecten (aankopen, energieverbruik, afval, energie, mobiliteit), andere indicatoren hebben betrekking op indirecte milieuaspecten (opleiding, sensibilisering, ...). Het gaat dan om indicatoren binnen het instrument EMAS, niet om indicatoren voor de stand van vordering van de geformuleerde actie.

Naar aanleiding van het eerste Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling werd ook al een milieuboordtabel gemaakt voor de administratieve activiteiten van een overheidsinstelling, met als doel overheidsadministraties te ondersteunen bij het systematisch verzamelen van milieugegevens (Marion & Engel, XXXX).

Controle en Sancties

De implementatie van EMAS is verplicht, de sanctie voor het niet-behalen van het label is een terugtrekking van 2% van het energiebudget van de administratie⁵¹. De bevoegdheid voor controle hierop ligt bij de staatssecretaris van Duurzame Ontwikkeling, gezien het een beslissing is genomen op de ministerraad.

Beschikbare middelen

Bij de PODDO werken twee mensen voltijds op de invoering van EMAS. Er is ook een budget voorzien. Op dit ogenblik is het budget grotendeels opgebruikt, maar er zullen nieuwe middelen vrijgemaakt worden.

2.2. Coordination

Coordination horizontale

Voor de uitvoering van deze maatregel zijn de administraties op elk beleidsniveau zelf verantwoordelijk voor de invoering van het milieuzorgsysteem. De POD Duurzame Ontwikkeling heeft een coördinerende taak bij het verkrijgen van het EMAS-certificaat en vormt een schakel tussen de diverse betrokkenen. De PODDO heeft contact met een netwerk van coördinatoren binnen de cellen Duurzame Ontwikkeling in elke administratie. Er zijn vergaderingen met alle coördinatoren samen, dus de administraties hebben ook onderling contact op deze vergadering.

Coordination verticale

Er zijn geen andere bestuursniveaus betrokken bij de maatregel. Wel is er contact met mensen van de Europese Commissie die het EMAS systeem al geïmplementeerd hebben.

3. Modalités de mise en œuvre de la mesure

Er is voor EMAS een bepaalde structuur vooropgesteld om de invoering ervan in de praktijk te brengen. Die structuur wordt nu gevolgd door de verantwoordelijke medewerkers binnen PODDO.

Om aan EMAS te voldoen moeten de federale overheidsdiensten een milieubeleid uitwerken en hun directe en indirecte milieu-impact analyseren. Ze moeten ook acties vaststellen om het milieu beter te beschermen. Dit beleid en systeem moeten ze vervolgens laten controleren en goedkeuren door een externe auditor die daarbij de regels van de EMAS-verordening van de Europese Unie volgt.

EMAS staat voor Eco-Management and Audit Scheme of milieubeheer- en milieuauditsysteem. Voor ondernemingen uit de industrie bestaat EMAS al sinds 1995. Sinds 2001 staat het systeem ook open voor andere economische sectoren en voor overheidsdiensten. Bovendien geldt het systeem overal in de Europese Unie.

De federale administraties moeten dit systeem verplicht invoeren. De controlebevoegdheid ligt bij de staatssecretaris van duurzame ontwikkeling. We hebben er geen zicht op of er controles voorzien zijn.

⁵¹ gesprek medewerkers PODDO

Er zijn er alleszins nog geen uitgevoerd, aangezien de maatregel zich nog in een uitvoeringsfase bevindt.

De verantwoordelijke dienst, PODDO, voert zijn opdrachten uit zoals gesteld in de doelstellingen. Er is samenwerking met de doelgroep, de federale administraties. De communicatie verloopt via de coördinatoren binnen elke administratie. Er zijn vergaderingen met de coördinatoren van de administraties uit de eerste en tweede groep, de andere coördinatoren kunnen op vrijwillige basis deelnemen aan vergaderingen en informatiesessies. Uiteindelijk ligt de verantwoordelijkheid om het systeem in te voeren bij de administraties.

Er is geen persoonlijk contact tussen de medewerkers van de PODDO en het kabinet van de staatssecretaris van duurzame ontwikkeling. Er is vorig jaar wel een gezamenlijke infonamiddag geweest (kabinet – PODDO) over de invoering van EMAS.

Tegen eind juni moet de eerste groep het EMAS-certificaat behalen. Die eerste groep bestaat uit vier administraties. Op vrijwillige basis hebben zich nog twee administraties gemeld om het label te behalen, zij vormen de groep 1 bis en zullen tegen eind december het EMAS label behalen. Het maximum te begeleiden administraties is zes, omdat er anders te weinig personeel en middelen zouden zijn om een behoorlijke begeleiding te garanderen. De rest van de administraties zal in twee groepen het label behalen tegen eind 2007.

We kunnen ons hier de vraag stellen waarom er werd gekozen voor een verplichte invoering van EMAS. Er zijn namelijk al een aantal diensten die een ander milieuzorgsysteem hebben doorgevoerd, alvorens het EMAS-systeem werd opgelegd.

De invoering van EMAS zit nog in een beginfase, dus veel resultaten zijn er nog niet op te tekenen. Er bestaat wel een opvolging van alle acties inzake milieubeheer van de federale overheidsdiensten in het 1^{ste} FPDO. Deze opvolging gebeurt door de werkgroep 'Greening' (ICDO) (Smeets, 2002: 106-107).

Er is door de ICDO ook een nauwgezette opvolging van de uitvoering van het 2de FPDO voorzien. De bedoeling is om een fichesysteem op te stellen dat voor elke maatregel de verantwoordelijken, een tijdslijn en een stand van uitvoering zou bevatten (ICDO-CIDD, 2005: 19).

4. Evaluation des impacts et de l'outcome

De administratieve diensten moeten hun milieuzorgsysteem laten controleren en goedkeuren door een externe auditor die daarbij de regels van de EMAS-verordening van de Europese Unie volgt. Die vereiste waarborgt de geloofwaardigheid van het systeem. Men zou kunnen stellen dat de kwaliteitsbewaking binnen het instrument (EMAS) zelf ook de opvolging verzekert van de actie.

Op basis van deze evaluatie bij de eerste groep, die moet afgerond zijn eind juni 2006, zal een tweede groep het EMAS-certificaat behalen.

Résultats

Outcome

Sinds januari 2006 is het kabinet van de staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie in het bezit van het EMAS-certificaat. De eerste groep (FOD Kanselarij van de Eerste Minister, het Federaal Planbureau, de POD Wetenschapsbeleid, de Belgische Technische Coöperatie en de POD Duurzame Ontwikkeling) en groep 1 bis (FOD Budget en Beheerscontrole en de FOD Mobiliteit en Vervoer) zijn bezig met de voorbereiding voor de externe audit.

Bronnen

- Vraag van Muriel Gerkens aan staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling en sociale economie, *Parl. doc.*, Bulletin nr: B085 – Schriftelijke vraag en antwoord nr: 0040 – Zittingsperiode: 51
- Aankondiging van de opdracht ‘de Programmatorische overheidsdienst (POD) Duurzame Ontwikkeling wenst een begeleiding voor de publieke instellingen, bedoeld door de beslissing van de Ministerraad van 20 juli 2005, vermeld onder de bewoordingen " eerste groep " zodat deze een milieuzorgsysteem kunnen opzetten volgens de vereisten van de EMAS-verordening’ (EC nr. 761/2001). *Bulletin der Aanbestedingen*, N. 16042, 4 november 2005.
- ICDO-CIDD, 2000. *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*.
- ICDO-CIDD, 2004. *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008*.
- ICDO-CIDD, 2005. *Rapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling 2004*.
- MARION, J.-Y., ENGEL, G.-W., XXXX. *Een milieuboordtabel voor de administratieve activiteiten van een overheidsinstelling*. Infobrochure.
- SMEETS, M. 2002. *Rapport van Mevrouw M Smeets, experte, Federale Coördinatieceel voor Milieuzorgacties en Contactgroep "Milieubeheer"*. In: Rapporten 2001 van de leden van de ICDO.
- Agenda 21, verklaring van Rio, nederlandse vertaling
<http://www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/index.html>
- Milieuzorg binnen de federale overheid – Persbericht van de Ministerraad
www.belgium.be
- Overwegingsdocument Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling 2004-2008 – Werkdocument
http://www.icdo.fgov.be/pub/detail_pub.stm?pub=SURV200402&TPub=Plan
- EMAS voor alle federale overheidsdiensten, uiterlijk in 2007
http://server.host2mpact.be/poddo.be/poddo.cgi?taal=nl&id_teksten=1328&id_types=1&taal=nl
- Milieuverklaring van het secretariaat en de beleidscellen van de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie (Realisaties 2004-2005 – Milieuprogramma 2005-2006)
http://www.elsvanweert.be/user_docs/Milieuverklaring-def-NL.pdf
- Rapport van Mevrouw M. Smeets, experte, Federale Coördinatieceel voor Milieuzorgacties en Contactgroep “Milieubeheer” (In: Rapporten 2001 van de leden van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling)
http://mineco.fgov.be/energy/rational_energy_use/smeets_nl.pdf
- Rapport Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling 2004
<http://www.cidd.fgov.be/pub/RG200501/RG200501nl.pdf>
- Raadpleging over voorontwerp (Nieuwsbrief van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling – nr 2, februari 2004)
http://www.poddo.be/uploads/b_n_23.pdf
- Mevr. DENEUBOURG, verantwoordelijke medewerker milieuzorgsysteem, POD Duurzame Ontwikkeling
- Mr. HENRIX, POD Duurzame Ontwikkeling.

6) *Methodologische gidsen (fiches n°23-25)*

Présentation de la mesure ‘Methodologische gidsen’

De methodologische gidsen (Gids duurzame aankopen, Gids voor de aankoop van voertuigen en Gids voor computerapparatuur en fax- en fotokopieertoestellen) bevatten aanbevelingen voor de aankoop van producten die milieuvriendelijk en in menswaardige omstandigheden zijn geproduceerd.

De drie gidsen vinden hun oorsprong in het eerste Plan Duurzame Ontwikkeling 2000-2004 (1^{ste} FPDO), waarin staat dat de overheidsadministraties een voorbeeld moeten geven door milieuvriendelijke producten te kopen die in menswaardige omstandigheden geproduceerd werden (ICDO-CIDD, 2000: 27). De Gids duurzame aankopen werd in november 2002 uitgegeven door de toenmalige Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling en heeft het statuut van een ministeriële omzendbrief. De catalogoog bevat aanbevelingen (ecologische en sociale criteria) voor het aankopen van producten (kantoorbenodigdheden, onderhoudsproducten, voedingsmiddelen en dranken). Op de Ministerraad van Oostende (20-21 maart 2004) heeft de regering een maatregel genomen om twee extra gidsen te ontwikkelen. Een gids moet de administraties aanzetten tot de aankoop van milieuvriendelijke voertuigen, een andere moet hen helpen om informatica-, fax en kopieermateriaal zo goed mogelijk te kiezen en te gebruiken volgens vooropgestelde milieucriteria. De omzendbrief van 27 januari 2005⁵² maakt het gebruik van de aanbevelingen voor overheidsaankopen verplicht voor federale en programmatorische overheidsdiensten en voor instellingen van openbaar nut (onderworpen aan gezag, controle of toezicht van de Staat).

In de eerste (oorspronkelijke) gids voor duurzame aankopen is er ondertussen ook informatie opgenomen over de ecologische en sociale criteria van computermateriaal, elektronisch materiaal en voertuigen, maar de regering heeft beslist om daarnaast voor deze categorieën producten een aparte gids te maken, die vollediger is en meer precieze informatie bevat (Wäktare et. al., 2005 : 71, 73). De drie gidsen zijn terug te vinden op een website: www.duurzameaankopen.be.

1. Définition du problème

1.1.-1.2. Identification et définition politique du problème

Net zoals bij de maatregel ‘Milieuzorgsysteem FOD’s/POD’s’ ligt de basis voor de ontwikkeling van de methodologische gidsen terug in Agenda 21 (VN Conferentie over milieu en ontwikkeling, 1992), meer bepaald bij de maatregelen om op termijn meer duurzame consumptie- en productiepatronen te ontwikkelen en de voorbeeldfunctie van de overheid hierin.

*De regeringen spelen zelf een rol binnen de consumptie en ze kunnen zo een invloed uitoefenen op bedrijven en op de mentaliteit van de bevolking. Ze dienen dan ook het aankoopbeleid van hun administraties meer milieuverantwoord te maken*⁵³.

Het 1^{ste} FPDO werd uitgewerkt volgens het algemene kader van Agenda 21. In dit plan staat dat overheidsadministraties het voorbeeld moeten geven door milieuvriendelijke producten te kopen die in menswaardige omstandigheden geproduceerd werden. De toepassing van de basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) kan gesteund worden door keuzen bij de consumptie (ICDO-CIDD, 2004: 27). Door het gebruik van ecologische en sociale criteria in openbare aanbestedingen te stimuleren wil deze maatregel een toename realiseren van het aanbod van duurzame producten op de markt. We vinden hier dus een verwijzing naar de drie pijlers (ecologische, sociale en economische pijler) van duurzame ontwikkeling. Er is geen expliciete vermelding gemaakt naar intergenerationele en mondiale billijkheid.

⁵² Omzendbrief van 27 januari 2005 betreffende de implementatie van het duurzame ontwikkelingsbeleid bij de overheidsopdrachten van leveringen gelanceerd door aanbestedende overheden van de federale overheid die behoren tot de klassieke sectoren (B.S., 4 februari 2005)

⁵³ <http://www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/index.html>

Ook bij de uitwerking van de gidsen vinden we deze drie pijlers terug: ecologische en sociale criteria zijn opgenomen in de gidsen en worden compatibel genoemd met de beginselen van vrije concurrentie.

In het 1^{ste} FPDO vinden we enkel een verwijzing naar duurzame producten als kantoorbenodigdheden, onderhoudsproducten, voedingsmiddelen en dranken. Ondertussen is die lijst uitgebreid en bestaan er nog twee andere methodologische gidsen. We zien hier dus een uitbreiding van de oorspronkelijke intenties.

De twee andere methodologische gidsen zijn ontwikkeld onder impuls van de Ministerraad van Oostende (20 en 21 maart 2004). De Ministerraad besliste dat de federale administraties ook het voorbeeld moeten geven op het vlak van gebruik van minder vervuilende voertuigen en voertuigen die minder brandstof gebruiken. Voertuigen zijn immers alomtegenwoordig in de maatschappij en hebben een grote impact op het leefmilieu (broeikasgassen liggen bijvoorbeeld aan de basis van klimaatwijzigingen en emissies van atmosferische vervuilers hebben een schadelijk effect op milieu en gezondheid)⁵⁴. Daarnaast heeft de Ministerraad ook beslist om de aankoop van milieuvriendelijk bureaumateriaal te bevorderen. Informatica-, fax- en kopieermateriaal maakt integraal deel uit van de werkmiddelen die de meeste ambtenaren gebruiken. Dit materiaal heeft op zijn beurt een impact op het milieu⁵⁵. Om de impact van dit type materiaal te beperken werd een derde gids ontwikkeld. De gidsen richten zich in de eerste plaats tot de administraties, maar ook andere consumenten kunnen ze raadplegen.

1.3. Niveau de priorité accordé

We vinden in het 1^{ste} FPDO geen specifieke termijn terug voor de gids duurzame aankopen. Wel staat algemeen vermeld dat alle maatregelen ter verbetering van de milieuzorg zullen toegepast worden vanaf 2001. Al die maatregelen moeten in 2002 van kracht zijn (ICDO-CIDD, 2000: 29).

De vermelding in het 1^{ste} FPDO slaat voornamelijk op de gids duurzame aankopen (kantoorbenodigdheden, onderhoudsproducten, voedingsmiddelen en dranken). De aanvulling met bureautica en voertuigen is het gevolg van de beslissing van de Ministerraad van 20 en 21 maart 2004. In de verslagen van deze Ministerraad vinden we geen specifieke termijn terug⁵⁶.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est traité

Doelstellingen

Sommige doelstellingen zijn geformuleerd voor de drie gidsen samen, andere gelden specifiek voor een bepaalde gids. We maken eerst een opsomming van de specifieke doelstellingen en sluiten af met de algemene.

In de outcome- en impactdoelstellingen wordt hoofdzakelijk naar de ecologische pijler verwezen, hoewel in de opzet van de gidsen heel expliciet naar de drie pijlers wordt verwezen.

Gids duurzame aankopen

Output (ICDO-CIDD, 2000: 29):

- opstellen van omzendbrief (in samenwerking met de diensten van de Eerste Minister) met richtlijnen voor de aankoop van producten, waarbij rekening wordt gehouden met de weerslag op mens en milieu. → uitgevoerd
- opstellen van lastenboek → uitgevoerd
- alle onderhoudscontracten voor de gebouwen die de administratie aangaan moeten clausules bevatten voor het gebruik van producten die overeenstemmen met de richtlijnen van de omzendbrief → verantwoordelijkheid ligt bij Regie der Gebouwen

⁵⁴ http://www.gidsvoorduurzameaankopen.be/bs_mb/mr20040604gidsvoertuigen.pdf

⁵⁵ http://www.gidsvoorduurzameaankopen.be/bs_mb/mr20041223gidsICT.pdf

⁵⁶ <http://www.belgium.be/eportal/application?languageParameter=nl&pageid=contentPage&docId=35222>
<http://presscenter.org/archive/20041223/105748/?language=NL>

*Gids voertuigen voor federale administraties*⁵⁴

Output:

- opstellen van gids die hulp biedt bij het kiezen van milieuvriendelijk voertuig (tijdens de offerteaanvraag) en overeenkomstig de Europese richtlijn 1999/94/EG. → uitgevoerd

Outcome:

- gebruik van strengere milieunormen bij de vernieuwing van het wagenpark: de administratie moet (binnen de beschikbare kredieten) minstens 50% milieuvriendelijke voertuigen kopen/huren (leasing) bij de vernieuwing van het wagenpark
- de overige voertuigen moeten zo milieuvriendelijk mogelijk zijn (laagste CO₂ en uitstoot van vervuilende gassen) → verplichte toepassing van 2 bovenstaande doelstellingen (omzendbrief 3/5/2004⁵⁷)
- de administratie dient zich steeds de vraag te stellen of de aanschaf van een nieuw voertuig echt noodzakelijk is

Impact:

- verminderen CO₂ uitstoot (conform Kyoto-verdragen)

*Gids voor computermateriaal en elektronisch materiaal*⁵⁸

Output :

- opstellen methodologische gids voor de aankoop van informatica-, fax en kopieermateriaal → uitgevoerd

Outcome :

- naleving van milieubepalingen bij de aankoop van bureaumateriaal

Impact :

- vermindering van milieuimpact op vlak van energieverbruik, verbruik van accessoires (papier en inkt), verbruik van natuurlijke bronnen, gevaarlijke stoffen, productie van afval

3 methodologische gidsen :

Outcome⁵⁹:

- verplicht gebruik van deze gidsen door FOD's/POD's en parastatalen
- verplichte monitoring van de toepassing van de criteria in de methodologische gidsen

Impact:

- verminderen van druk van dagelijkse werkzaamheden van de overheidsadministraties op natuurlijke en menselijke hulpbronnen

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile

Er is bij wet⁶⁰ voorzien dat het voorontwerp van een federaal plan duurzame ontwikkeling wordt voorgelegd aan de FRDO (Federale Raad Duurzame Ontwikkeling – vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties) die 90 dagen krijgt om zijn advies uit te brengen. Daarnaast is er ook een raadpleging van de bevolking over het voorontwerp. De burger en maatschappelijke groepen nemen dus – theoretische gesproken - deel aan het opstellen van de maatregel. Er zijn geen specifiekere aanwijzingen van het belang dat de samenleving hecht aan deze maatregel.

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

Het voorontwerp van het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling wordt opgemaakt door de ICDO, waarin onder meer experts aangewezen door de federale regering (vertegenwoordigers van FOD's en

⁵⁷ Omzendbrief 307quater van 3 mei 2004 betreffende aanschaffen van personenvoertuigen die bestemd zijn voor de staatsdiensten en voor de instellingen van openbaar nut (B.S, 3 juni 2004)

⁵⁸ http://www.gidsvoorduurzameaankopen.be/bs_mb/mr20041223gidsICT.pdf

⁵⁹ Omzendbrief P&O/DO/1 van 27 januari 2005 betreffende de implementatie van het duurzame ontwikkelingsbeleid bij de overheidsopdrachten van leveringen gelanceerd door aanbestedende overheden van de federale overheid die behoren tot de klassieke sectoren (B.S.4 februari 2005).

⁶⁰ Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (B.S.18 juni 1997).

POD's) zetelen. De administraties, in dit verband eigenlijk (interne) doelgroepen van de actie, zijn dus via hun vertegenwoordigers betrokken bij het opstellen van het FPDO.

Het secretariaat van het ICDO heeft eind 2000 een lijst van acties uit het 1ste FPDO voorgelegd aan alle leden van het ICDO (vertegenwoordigers van de leden van de federale regering, vertegenwoordigers van de administraties en een vertegenwoordiger van het Planbureau). Zij kregen de opdracht deze lijst nauwkeurig na te kijken en hun opmerkingen te formuleren. Daarnaast konden ze zichzelf aangeven als hoofdverantwoordelijke of als betrokkene bij de voorgestelde acties (ICDO-CIDD, 2002 : 11-12).

Ook bij de uitwerking van de gidsen zelf zijn deze (interne) doelgroepen betrokken:

1) Gids duurzame aankopen

In het 1^{ste} FPDO staat dat de minister die bevoegd is voor duurzame ontwikkeling, in overleg met andere betrokken regeringsleden een omzendbrief zal opstellen met richtlijnen over aan te kopen producten, waarbij rekening wordt gehouden met hun impact op mens en milieu (ICDO-CIDD, 2000: 28). Men heeft samengewerkt met de diensten van de Eerste Minister en er is ook regelmatig contact met de Minister van Leefmilieu.

De relevante sectoren uit de markt waren op het ogenblik van opstelling van de gids niet betrokken en dat heeft soms voor problemen gezorgd. Momenteel is er wel overleg met de betrokken sectoren om de gids verder te optimaliseren.

De cellen Duurzame Ontwikkeling van de federale administraties kunnen verbeteringsvoorstellen doen, maar in de praktijk wordt dit nauwelijks gedaan. Als er bepaalde problemen opduiken bij het gebruik van de gids of bij de beschikbaarheid van geschikte producten, worden die wel onmiddellijk gemeld. Er is een telefoonlijn beschikbaar (het telefoonnummer staat vermeld in de omzendbrief) waar mensen terecht kunnen met vragen. Die telefoonlijn bevindt zich in de PODDO⁶¹.

2) Gids voertuigen en gids bureautica

Beide gidsen zijn opgesteld door medewerkers van PODDO, in samenwerking met medewerkers van het departement Leefmilieu (FOD Volksgezondheid, Leefmilieu en Veiligheid van de voedselketen) voor wat betreft de technische criteria⁶².

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

De doelstellingen voor de 'gids duurzame aankopen' staan vermeld onder 1.4. De doelstellingen zijn niet kwantitatief. Bovendien vinden we ook geen precieze datum voor de uitvoering van de maatregel. Er is enkel een algemene formulering in het 1^{ste} FPDO dat alle maatregelen ter verbetering van de milieuzorg zullen toegepast worden vanaf 2001, en van kracht zijn vanaf 2002. Voor de maatregelen genomen op de Ministerraad vinden we geen termijn of einddatum terug.

De Gids duurzame aankopen is het resultaat van een heel proces. De gids is opgenomen als een van de doelstellingen van het 1ste FPDO (2000-2004). Vervolgens is een lijst gemaakt van alle producten die het meest gebruikt worden door alle federale administraties. Van die lijst zijn er uiteindelijk 77 producten overgehouden. In het 1^{ste} FPDO staat dat de omzendbrief moet worden opgesteld op wetenschappelijke basis door vergelijking van de effecten op de mens en op het milieu van deze producten met de effecten van substitutieproducten, rekening houdend met hun volledige levenscyclus (ICDO-CIDD, 2000: 29). In 2001 heeft toenmalig staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling (Olivier Deleuze) aan OIVO gevraagd om een lijst op te stellen met ecologische criteria voor die 77 producten. Het studie bureau Gresea heeft de sociale criteria gezocht (NN, 2005).

De ecologische criteria in de gids duurzame aankopen zijn gebaseerd op bestaande productanalyses. Voor elk product werd opgezocht welke ecologische analyses reeds bestonden in binnen- en

⁶¹ gesprek medewerker PODDO

⁶² ibidem

buitenland. De criteria zijn zo gekozen dat er voldoende producten op de Belgische markt te verkrijgen zijn die aan deze criteria voldoen en dat er tegelijk een stimulans is om meer ecologische producten op de markt te brengen. Tevens beantwoorden alle producten die het Europees ecolabel en het Belgisch sociaal label dragen aan de vooropgestelde criteria. Voor de definitie van de sociale criteria vormen de 8 basisconventies van de ILO de basis. Deze conventies zijn ook opgenomen in de wet ter bevordering van maatschappelijk verantwoorde productie (sociaal label)⁶³.

Na de regeringsswissel in 2003 is het dossier overgenomen en geactualiseerd door de POD Duurzame Ontwikkeling in overleg met OIVO en met de betrokken industriële sectoren. Uiteindelijk is ingestemd met een lijst van 81 productcategorieën (NN, 2005).

De omzendbrief van 27/01/2005 maakt het gebruik van de methodologische gidsen verplicht. Er zijn echter geen sancties noch controles voorzien. De werkgroep 'Greening' die de acties inzake milieubeheer van de federale overheidsdiensten in het 1^{ste} FPDO opvolgt, rapporteert over de staat van uitvoering van de gids, maar niet over de verplichte toepassing ervan door de administraties (Smeets, 2002: 127-130).

De cellen Duurzame Ontwikkeling zijn in principe verplicht om elk jaar aan te geven wat ze hebben aangekocht (monitoring), maar in de praktijk wordt dit maar weinig gedaan⁶⁴. Toch wordt er vanuit de PODDO getracht om via deze cellen een controle in te voeren, maar er is nog veel sensibilisering nodig om tot een effectieve controle te komen⁶⁵.

Andere mogelijke oplossingen voor het probleem?

De gids voor duurzame aankopen, de invoering van een milieuzorgsysteem en de definitie van overheidsopdrachten zijn drie etappes die de overheid volgt om de druk op mens en milieu te verminderen en hierin een voorbeeldfunctie uit te oefenen. Het is wellicht mogelijk bepaalde producten te verbieden binnen de overheid, maar deze gidsen vervullen veeleer een positieve rol in het aankoopbeleid, door te stimuleren in plaats van te verbieden. Er gaat dus enkel een ontradend effect van uit naar bepaalde producten en geen verbod.

Beschikbare middelen

Er werden middelen voorzien om te werken rond de gids, maar we hebben geen verdere informatie over welke middelen en hoeveel. Wel kunnen we vermelden dat er een permanente telefoonlijn beschikbaar is voor vragen over het gebruik van de gids.

2.2. Coordination

Het is de bedoeling dat alle administraties gebruik maken van de gidsen bij de aankoop van die categorieën producten. De verantwoordelijkheid ligt bij henzelf. Tussen de PODDO en de administraties verloopt de communicatie hoofdzakelijk via de cellen Duurzame Ontwikkeling in de betrokken administraties. Er komt in 2006 een workshop voor alle administraties en ook voor andere overheidsniveaus. Het doel van deze workshop is tevens een soort van evaluatie, nl. bespreken waarom de omzendbrief wel of niet kan toegepast worden.

De gidsen zijn in de eerste plaats bedoeld voor federale administraties, maar iedereen kan ze gebruiken. Er zijn andere overheidsniveaus (waaronder een aantal gemeenten) die gebruik maken van de gids.

Toen de gids in het begin beschikbaar was en effectief gebruikt werd, zijn er wel enkele problemen opgedoken. Zo waren er voor sommige productcategorieën op de markt geen producten beschikbaar die beantwoordden aan de criteria. Dit is pas duidelijk geworden toen de gids effectief gebruikt werd. Er is aan dit probleem gewerkt. Er is overleg met de betrokken industriële sectoren met als doel de gidsen te optimaliseren. Als onderzoekers noteren we hier dus een sensibiliserend neveneffect in de markt van de invoering van de gidsen en bewustzijn van het nut van (extern) doelgroepenoverleg.

⁶³ www.gidsvoorduurzameaankopen.be

⁶⁴ gesprek medewerkers PODDO

⁶⁵ ibidem

3. Modalités de mise en œuvre de la mesure

De gids bevat per productcategorie ecologische en sociale criteria. Deze criteria zijn toegankelijk via een website die voor iedereen toegankelijk is. Het gebruik van de gids is verplicht gemaakt voor de federale administraties (omzendbrief 27/01/2005). Er zijn wel geen sancties noch controles voorzien. Wel wordt aan een controlemechanisme/monitoringsysteem gewerkt via de cellen Duurzame Ontwikkeling.

De PODDO is verantwoordelijk voor de opvolging van de gids. Zij beschikken ondermeer over een telefoonlijn, waar problemen kunnen gemeld worden.

Er zijn een aantal omzendbrieven gepubliceerd om de gids bekend te maken en het gebruik ervan verplicht te maken voor federale administraties.

De belangrijkste doelgroep van deze maatregel zijn de federale administraties. Sensibilisering verloopt via de cellen Duurzame Ontwikkeling binnen hun administraties. Sommige administraties hebben op hun beurt gevraagd dat de PODDO een presentatie geeft om de gidsen te duiden. Daarnaast zijn er ook algemene informatiemomenten. Op 14 oktober 2005 vond de eerste editie van 'duurzame ontwikkeling in de federale overheidsdiensten' plaats: voor de federale ambtenaren een uitnodiging om zich de basisbeginselen van een duurzamer gedrag eigen te maken. Daartoe organiseerden de cellen Duurzame Ontwikkeling van de diverse diensten allerlei activiteiten om het personeel aan te zetten tot een duurzaam gedrag op sociaal, economisch en milieugebied. Het doel van de dag was de ambtenaren te sensibiliseren voor duurzame ontwikkeling en hun te laten zien hoe ze er met eenvoudige en concrete daden toe kunnen bijdragen⁶⁶.

4. Evaluation des impacts et de l'outcome

Evaluation de la mesure

De ICDO heeft de wettelijke opdracht om de jaarlijkse rapporten van zijn leden - over de uitvoering van het Federaal Plan - te coördineren. Er is een systeem van elektronische fiches uitgewerkt die door het ICDO-secretariaat in een databank worden samengebracht. De hoofdverantwoordelijke voor elke actie vult de fiches in (ICDO-CIDD, 2002: 12).

Daarnaast wordt van alle leden jaarlijks een rapport verwacht van ongeveer 4 à 5 bladzijden. Deze tekst bevat een deel over de acties en realisaties van het Federaal Plan DO binnen de bevoegdheden van het regeringslid (NN, 2002).

In de omzendbrief (27/01/2005) is voorzien dat de cellen Duurzame Ontwikkeling verbeteringsvoorstellen doen die als inspiratiebron kunnen dienen voor het constant bijwerken van de methodologische gidsen en van de ecologische en ethische voorschriften vermeld op de website. Ze zijn eveneens belast met een statistische opvolging van de implementatie van de gidsen (monitoring). In de praktijk wordt dit nauwelijks gedaan.

Een echte evaluatie van de gidsen is er niet, maar er worden wel af en toe opmerkingen gegeven waar wel rekening mee gehouden wordt en die meegenomen worden in de aanpassing van de gids. De gids staat online sinds november 2002 en is geactualiseerd in juni 2003 en juni 2004. De criteria zijn toen bijgewerkt na besprekingen met de betrokken sectoren.

Er staat uitdrukkelijk op de website vermeld dat iedereen opmerkingen kan doorsturen via mail (het emailadres staat op de website vermeld). Dit kan worden beschouwd als een ingebouwde externe prikkel voor opvolging van de gidsen.

Ook de voorziene workshop in 2006 kan als een soort van evaluatiemoment gezien worden. Tijdens deze workshop zullen zowel federale administraties als andere bevoegdheidsniveaus samen zijn om informatie uit te wisselen omtrent het gebruik en de inhoud van de gidsen.

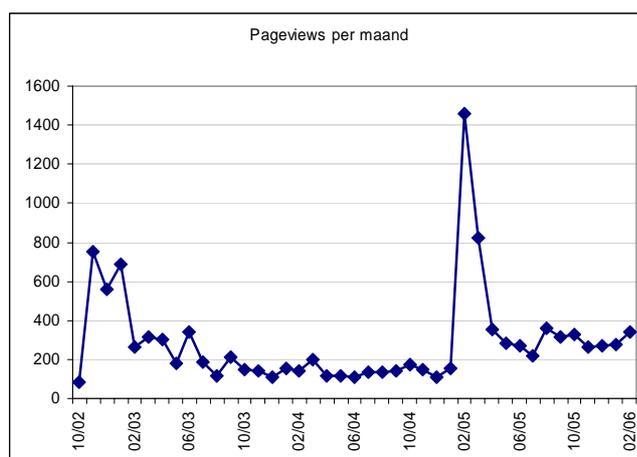
⁶⁶ http://www.poddo.be/nieuwsbrief/2005-10-18_nl.html

Résultats

Outcome

Er is vooruitgang in de aankoop van duurzame aankopen en in het gebruik van de gids, maar deze vooruitgang is niet revolutionair⁶⁷ volgens bevoorrechte getuigen. Er zijn ook onvoldoende bronnen om deze vooruitgang te kunnen staven. We kunnen wel de statistieken van de website gebruiken als indicator van de populariteit van de website.

Deze grafiek toont het aantal pageviews per maand van eind oktober 2002 tot februari 2006. We zien twee pieken. Een vlak na de lancering van de website en een in februari en maart 2005, na de publicatie van de omzendbrief die het gebruik van de gidsen verplicht maakt. Algemeen kunnen we zeggen dat het aantal pageviews na het verplicht gebruik van de gidsen hoger ligt dan ervoor.



Opmerkingen fiche uit inventaris

In de fiche 'Aankoopgids voertuigen voor federale administraties' verwacht men de methodologische gids voor de aankoop van gemotoriseerde voertuigen die gebruikt zal worden door de federale administraties met de CO₂ gids, uitgegeven door DG Leefmilieu. Deze laatste gids is erop gericht de verbruiker te helpen bij het kiezen van een wagen die zuinig is qua brandstofverbruik om zo bij te dragen tot de reductie van de CO₂-uitstoot.

⁶⁷ gesprek medewerkers PODDO

Bronnen

- Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, *B.S.*, 18 juni 1997.
- Omzendbrief 307quater van 3 mei 2004 betreffende het aanschaffen van personenvoertuigen die bestemd zijn voor de staatsdiensten en voor de instellingen van openbaar nut, *B.S.*, 3 juni 2004.
- Omzendbrief P&O/DO/1 van 27 januari 2005 betreffende de implementatie van het duurzame ontwikkelingsbeleid bij de overheidsopdrachten van leveringen gelanceerd door aanbestedende overheden van de federale overheid die behoren tot de klassieke sectoren, *B.S.*, 4 februari 2005.

- ICDO-CIDD, 2000. *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*.
- ICDO-CIDD, 2002. *Rapport Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling 2001*.
- NN, 2002. *De rapporten van de ICDO leden voor het jaar 2001*.
- NN, 2005. 'Overheid gebruikt gids voor duurzame aankopen', in: *De Wakkere consument* (173).
- SMEETS, M., 2002. *Rapport van Mevrouw M Smeets, experte, Federale Coördinatieceel voor Milieuzorgacties en Contactgroep "Milieubeheer"*. In: Rapporten 2001 van de leden van de ICDO.
- WÄKTARE M., BAULER, T., ZACCAÏ, E., HEYERICK, A., VANHOUTTE, G., 2005. *Inventaire des principales mesures prises en matière de consommation et de production durables dans le cadre de la politique fédérale belge*. CEDD (ULB) – CDO (UG).

- Agenda 21, verklaring van Rio, nederlandse vertaling
<http://www.ddh.nl/agenda21/rioverklaring/index.html>
- Methodologische gids voor de aankoop van gemotoriseerde voertuigen die gebruikt zal worden door de federale administraties
http://www.gidsvoorduurzameaankopen.be/bs_mb/mr20040604gidsvoertuigen.pdf
- Methodologische gids bij aankoop van informatica-, fax- en kopieermateriaal voor gebruik in federale overheidsdiensten
http://www.gidsvoorduurzameaankopen.be/bs_mb/mr20041223gidsICT.pdf
- Persbericht van de Ministerraad (20 en 21 maart 2004)
<http://www.belgium.be/eportal/application?languageParameter=nl&pageid=contentPage&docId=35222>
<http://presscenter.org/archive/20041223/105748/?language=NL>
- Nieuwsbrief POD Duurzame Ontwikkeling nr. 10
http://www.poddo.be/nieuwsbrief/2005-10-18_nl.html

- www.gidsvoorduurzameaankopen.be
- Webstats4U
<http://www.webstats4u.com/s?tab=1&link=1&id=1901509>

- Mevr. SOKOLOWSKI, verantwoordelijke medewerker gids duurzame aankopen, POD Duurzame Ontwikkeling
- Mr. HENRIX, POD Duurzame Ontwikkeling

7) *Loi-cadre normes de produits (fiche n°26)*

Présentation de la mesure

Suite à la régionalisation de la politique environnementale, les compétences du pouvoir fédéral ont été limitées à certains aspects, notamment les normes de produits qui concernent la mise sur le marché et les caractéristiques des produits. Cependant, aucun texte législatif ne permettait au gouvernement d'agir dans ce domaine, ni de transposer les directives européennes.

La loi-cadre a été adoptée en vue de combler cette lacune. Elle vise à promouvoir une politique intégrée des produits et des modes de production et de consommation durables ; son *"objectif ultime est d'arriver à ce qu'il soit tenu compte de la dimension écologique dès la phase de conception des produits – au premier stade de leur cycle de vie – et à ce que l'on s'efforce de limiter au maximum leurs effets sur l'environnement au cours des stades ultérieurs."* (Projet de loi relatif aux normes de produits (...), *Doc. Parl.*, n°1673/4, p.3)

Elle s'applique à tous les produits mis sur le marché belge, sauf dérogations. Ces produits *"doivent être conçus de telle sorte que leur fabrication, utilisation prévue et élimination ne portent pas atteinte à la santé publique et ne contribuent pas, ou le moins possible, à une augmentation de la quantité et du degré de nocivité des déchets et à d'autres formes de pollution"* (art. 4). Afin d'atteindre cet objectif, la loi offre au Roi (à l'administration) de nombreuses possibilités d'action.

Remarque : Particularité de la mesure

La loi constitue un cadre et un instrument mis à la disposition de l'administration. Un traitement particulier lui est dès lors réservé lors de son évaluation : certaines questions sont examinées en considérant la loi elle-même, alors que d'autres sont traitées en fonction des arrêtés royaux pris en exécution.

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1.-1.2. Identification et définition politique du problème

Les pouvoirs publics (gouvernement et administration) ont constaté l'absence d'un cadre législatif qui permettrait à l'administration, d'une part, de transposer les directives relatives aux normes de produits et, d'autre part, d'adopter de textes mettant en œuvre une politique active et intégrée en matière de modes de production et de consommation durables.

Certaines normes existaient auparavant, mais elles concernaient essentiellement l'influence des produits sur la santé et, en matière d'environnement, elles étaient essentiellement sectorielles. Aucun instrument ne permettait d'intégrer les aspects protection de l'environnement et santé publique, ni de promouvoir les modes de production et de consommation durables.

Les normes de produits constituent une problématique qui touche à de nombreux thèmes. Les travaux parlementaires de la loi font dès lors référence à d'autres thèmes que la santé publique et l'environnement, notamment l'agriculture. Par ailleurs, il y est mentionné que certains textes réglementent déjà la protection des travailleurs contre les dangers liés à l'utilisation des

produits sur leur lieu de travail et la protection de la sécurité des consommateurs. Ceci vise notamment la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des produits et services (fiche n°13).

En ce qui concerne les enjeux du développement durable, outre les piliers environnemental et social, les travaux parlementaires font références aux enjeux économiques de la loi. Il est en effet prévu de tenir compte de la répercussion éventuelle des mesures sur la position concurrentielle des entreprises belges (Projet de loi relatif aux normes de produits (...), *Doc. Parl.*, n°1673/1, p.12). La dimension planétaire est également prise en considération car la loi réglemente l'exportation de produits "*vers des pays non membres de la Communauté européenne, lorsque ceci est nécessaire en vue de la protection de la santé publique et de l'environnement, tout particulièrement dans les pays en voie de développement (...)*" (Projet de loi relatif aux normes de produits (...), *Doc. Parl.*, n°1673/1, p.12).

1.3. Niveau de priorité accordé

Aucune information n'a été trouvée sur le processus en amont des travaux parlementaires, notamment concernant la définition du problème et de la solution.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est traité

Les travaux préparatoires mentionnent la présence d'une préoccupation citoyenne au sujet des modes de production (Projet de loi relatif aux normes de produits (...), *Doc. Parl.*, n°1673/4, p.72), mais il n'existait pas de pression sociale. Aucune information relative à l'existence d'études ou d'un groupe de travail sur lesquels se serait basée la loi n'a été trouvée.

Les objectifs de la loi sont clairs. En terme de processus (output), elle a pour mission de permettre l'adoption de tous les arrêtés d'exécution nécessaires à la réalisation de l'objectif formulé. Le but est d'aboutir à un changement de comportement des entreprises lors de la mise sur le marché de produits (outcome), afin d'instaurer des modes de production et de consommation durables et de protéger l'environnement et la santé (impact).

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile

Comme mentionné ci-dessus, la mesure a été adoptée suite à l'identification d'un manque par le gouvernement. Il n'existait aucune pression visant à l'adoption d'une loi-cadre.

Les acteurs de la société civile ont été associés à la rédaction de la mesure. L'avis du Conseil national du développement durable a été demandé (consultation formelle) et les représentants de l'industrie, d'une part, et les représentants des organisations de défense de l'environnement, de consommateurs et des syndicats, d'autre part ont été consultés de manière informelle. Par ailleurs, le Conseil de la Consommation et le Conseil central de l'Economie ont émis des avis d'initiative.

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

Tant l'administration, groupe-cible de la loi, que les entreprises, groupe-cible des arrêtés pris en exécution, ont été impliquées lors de la rédaction de la mesure.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

Le résultat de la loi en terme d'output est vérifiable (des arrêtés royaux), mais le changement de comportement n'est pas quantifié et les impacts environnementaux et sociaux ne sont pas chiffrés dans la loi, par contre certains arrêtés royaux ont des objectifs chiffrés.

La mesure est une loi-cadre qui est entrée en vigueur 10 jours après sa publication au Moniteur belge et qui reste en vigueur jusqu'à une éventuelle modification ou abrogation. Il n'est pas pertinent de fixer une échéance pour sa mise en œuvre.

Deux services de la Direction générale Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement sont responsables de l'exécution de la loi : le service "Politique des produits" et le service "Maîtrise des risques". Mais, considérer l'exécution de la loi comme une mission n'est pas pertinent. La loi constitue un outil mis à leur disposition.

La loi est obligatoire et prévoit des sanctions en cas d'inexécution de ses arrêtés d'exécution.

Il n'était pas pertinent d'envisager un autre type d'instrument qu'une loi, puisque le problème identifié était l'absence de cadre légal. Par contre, les travaux parlementaires justifient le choix d'une loi-cadre car "*la rapidité des évolutions technologiques et le caractère soudain de l'apparition de nouveaux produits requièrent fréquemment des réactions promptes*", ce que permettent les arrêtés royaux (Projet de loi relatif aux normes de produits (...), *Doc. Parl.*, n°1673/4, p.12).

Des moyens financiers sont prévus : des budgets sont dégagés afin de réaliser des études en préparation des arrêtés royaux d'exécution. Par contre, il n'est pas pertinent de prévoir des moyens humains, la loi étant un instrument mis à la disposition de l'administration.

2.2. Coordination

Au sein du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, deux services utilisent la loi. Aucune interaction entre ces services n'est prévue dans ce cadre. Par ailleurs, le service "Politique de produits" adopte des arrêtés en collaboration avec le service "Energie" du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie et le SPF Mobilité et Transport. Cependant, chaque SPF invoque sa base juridique, la loi ici examinée étant celle du SPF Environnement.

Les interactions éventuelles avec d'autres mesures fédérales, plus particulièrement d'autres lois qui autorisent le Roi à prendre des mesures à l'égard de produits, sont envisagées dans les travaux parlementaires (Projet de loi relatif aux normes de produits (...), *Doc. Parl.*, n°1673/1, p.7). La loi de 1998 excluait de son champ d'application certains produits. Une modification législative intervenue en 2003 a limité cette exclusion aux produits soumis à certaines lois – notamment la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des produits et services (fiche n°13) – ou leurs arrêtés d'exécution lorsque les dispositions sont contradictoires.

Les conséquences sociales (santé) et environnementales de la mesure sont envisagées, par contre dans la loi aucune référence n'est faite aux conséquences économiques. La dimension planétaire est prise en considération puisque la loi concerne également la protection de l'environnement et de la santé publique vis-à-vis des produits "*exportés vers des pays, non*

membres de la Communauté européenne" (art. 3§1). Les travaux parlementaires expliquent l'exclusion des autres pays de l'Union européenne : en vertu du marché unique la Belgique ne peut imposer ses normes nationales aux autres Etats membres, elle peut néanmoins légiférer sur les normes à l'exportation (Projet de loi relatif aux normes de produits (...), *Doc. Parl.*, n°1673/4, p.19). Ils précisent également que cela vise plus particulièrement les pays en voie de développement (Projet de loi relatif aux normes de produits (...), *Doc. Parl.*, n°1673/1, pp 12 et 20).

La question de la répartition des compétences est traitée dans les travaux parlementaires. L'avis du Conseil d'Etat a été demandé sur ce point et, selon la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage, il a été considéré que l'Etat fédéral était compétent pour fixer les conditions auxquelles un produit doit satisfaire lors de sa mise sur le marché, alors que les Régions sont compétentes en matière de normes relatives à l'utilisation des produits. Les Régions ont néanmoins été associées à la préparation de l'avant-projet de loi et sont consultées pour la rédaction de tous les arrêtés pris en exécution de la loi-cadre normes de produits dans le cadre de la Conférence interministérielle pour l'Environnement. (Projet de loi relatif aux normes de produits (...), *Doc. Parl.*, n°1673/1, pp 3-4).

Quelques difficultés de mise en œuvre sont relevées, les autres SPF émettant des réticences à l'adoption de normes de produits, mais aucun blocage organisationnel.

3. Mise en œuvre (plans d'action et output)

Il n'existe pas de document formel reprenant l'ensemble des informations relatives à l'exécution de la mesure (plan d'action), mais la mesure étant un outil mis à la disposition de l'administration, prévoir un tel document n'était pas pertinent.

La mesure est une loi-cadre. Aucune information relative aux choix des modalités de mise en œuvre n'a été trouvée.

Les articles 15 et suivants prévoient, d'une part, le contrôle de l'application des dispositions de la loi et de ses arrêtés d'exécution et, d'autre part, des sanctions administratives et pénales en cas d'inexécution. C'est le Service "Inspection" du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement qui se charge d'assurer ce contrôle et de mettre les contraintes en œuvre le cas échéant. Jusqu'à présent, il a essentiellement vérifié la conformité des produits chimiques aux normes édictées et dressé des procès-verbaux en cas de constat d'irrégularité. Une campagne d'inspection relative aux arrêtés fixant des normes pour d'autres produits est prévue pour 2007. Le contrôle et les sanctions sont donc mis en œuvre, même toutes les possibilités prévues par la loi ne sont pas encore exploitées.

Les services du SPF Environnement chargés de mettre la loi en œuvre s'acquittent de leur tâche. De nombreux arrêtés ont été pris en exécution de la loi, de même que le Programme de réduction des pesticides à usage agricole et des biocides (fiche n°53).

Alors qu'elle constitue le groupe-cible au niveau de l'identification du problème, il n'est pas pertinent de considérer l'administration comme groupe-cible de la mise en œuvre de la loi. Le groupe-cible lors de cette étape est l'entreprise. Ce sont les entreprises qui doivent adapter les caractéristiques de leurs produits aux nouvelles normes édictées par les arrêtés royaux. Elles sont impliquées dans la rédaction de ces arrêtés de manière formelle, l'article 19 de la loi prévoit en effet la consultation préalable de certains organes d'avis où siègent leurs représentants, et de manière informelle, par des rencontres entre l'administration et le ou les

secteurs concernés. Plusieurs fois par an, des journées spéciales de rencontre avec les *stakeholders* sont organisées par la Conférence interministérielle de l'Environnement. Par ailleurs, des initiatives volontaires sont encouragées en offrant la possibilité aux entreprises de conclure des accords sectoriels concernant la mise sur le marché de certains produits (art. 6).

La communication entre les services fédéraux n'est pas formellement organisée. Cependant, les informations circulent de manière informelle, notamment via la Conférence interministérielle de l'Environnement à laquelle est soumis tout projet d'arrêté royal et où les services "Politique des produits" et "Maîtrise des risques" sont représentés. A partir de 2007, un point de contact sera désigné dans chacun de ces services et au sein du service "Inspection" pour relayer les informations nécessaires au bon déroulement de la campagne d'inspection projetée.

Le niveau fédéral est le seul impliqué dans l'exécution de la mesure. La question de l'organisation des interactions avec d'autres niveaux de pouvoir n'est dès lors pas pertinente.

La mesure constituant un instrument utilisé par l'administration, s'interroger sur l'avancée de sa mise en œuvre n'est pas pertinent, l'instrument est et reste disponible. Il en est de même en ce qui concerne l'aspect coût – bénéfice et l'enregistrement des résultats.

4. Evaluation

Une évaluation n'était pas initialement prévue et aucune évaluation n'a encore été organisée. Cependant, une évaluation devrait être effectuée en 2006-2007. Aucune information n'a été trouvée sur ses modalités.

Résultats

Un changement de comportement est observé : les entreprises adaptent leurs produits en fonction des normes édictées et mettent sur le marché des produits plus respectueux de l'environnement et de la santé. Ces normes étant contraignantes, elles peuvent être considérées comme la cause, au moins partielle, de ce changement. Aucune information n'a été trouvée en ce qui concerne les impacts environnementaux et sociaux de la mesure.

Vu la spécificité de la mesure, la question de l'efficacité n'est pas pertinente.

Sources

- Loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, *M.B.*, 29 avril 2003.
- Loi du 21 décembre 1998 relative aux normes produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, *M.B.*, 11 février 1999.
- Loi du 21 décembre 1998 relative aux normes [de] produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, *version coordonnée*, disponible en ligne à l'adresse http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=1998122141
- Projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durable et la protection de l'environnement et de la santé, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n°2141.
- Projet de loi relatif aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n°1673.
- C.C., 2002. *Avis sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé*, C.C.270, disponible en ligne à l'adresse http://mineco.fgov.be/protection_consumer/councils/consumption/council_fr_11.htm
- C.N.D.D., 1996. *Avis concernant l'avant-projet de loi relative aux normes de produits, ayant pour but la protection de l'environnement et de la santé et la promotion de modes de production et de consommation durables*, disponible en ligne à l'adresse http://www.cfdd.be/fr/pubfr/avis/cndd_a08.htm

Contact : Mme Nancy DA SILVA, Attaché, SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, DG Environnement, Service "Politique des produits".

8) *Ethisch beleggen (fiche n°33)*

Présentation de la mesure

Ethisch beleggen wordt in het 2^{de} Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling (2^{de} FPDO) (2004-2008) gedefinieerd als een combinatie van traditionele financiële waarden met ethische, sociale en leefmilieuoverwegingen bij de aankoop, het beheer en de verkoop van beleggingstitels en bij het uitoefenen van daaraan verbonden rechten zoals stemrecht (ICDO-CIDD, 2004: 14).

In België bestaan al een aantal publieke en private initiatieven rond ethisch beleggen, maar er ontbreekt een specifiek en coherent beleid. In dit kader is een werkgroep opgericht die onderzoekt hoe het ethisch beleggen in België kan gestimuleerd worden. Daartoe wordt onder meer een inventaris uitwerkt van wat reeds bestaat in België aan maatregelen, instrumenten en initiatieven inzake maatschappelijk verantwoorde investeringen en beleggingen. Verder wil die werkgroep een referentiekader voor ethisch beleggen definiëren en van daaruit een concreet actieplan opstellen. Deze activiteiten moet ondersteund worden door interdepartementaal overleg en betrokkenheid van verschillende partners.

De werkgroep 'Maatschappelijk Verantwoord Investeren' is in 2005 opgericht. Zij hebben al een groot aantal betrokken actoren geconsulteerd, met als doel een beter inzicht in de markt te krijgen, maar ook vertrouwensrelaties op te bouwen voor eventuele toekomstige partnerschappen en te komen tot een gedeeld standpunt. De werkgroep werkt nauw samen met de werkgroep 'Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen' (MVO), meer bepaald voor het opstellen van een referentiekader en voor het organiseren van een forum (voorzien in de loop van 2006).

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1. Identification du problème - définition politique du problème

Er zijn in België al een aantal initiatieven genomen met betrekking tot ethisch beleggen. Zo was er de *wet van 27 februari 2002* ter bevordering van een sociaal verantwoorde productie ('het Belgisch Sociaal Label'), daarnaast heeft de *programmawet van 8 april 2003* de opname van sociale en milieucriteria in overheidsopdrachten mogelijk gemaakt. In diezelfde programmawet is ook de grondslag gelegd voor de oprichting van het Kringloopfonds. Het Kringloopfonds investeert in ondernemingen in de sociale economie en in maatschappelijk verantwoorde ondernemingen die op sociaal, milieu en ethisch vlak het voortouw nemen binnen de reguliere economie.

De doelstelling van het Kringloopfonds bestaat er in om minimaal 70% van de opgehaalde middelen te investeren in sociale en duurzame economie. De overige middelen worden op een maatschappelijk verantwoorde wijze belegd.

In de *wet van 13 maart 2003* betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid werd een transparantieplichting opgelegd aan de pensioeninstellingen in het kader van de tweede pensioenpijler. Deze pijler omvat particuliere arbeidsgebonden pensioenregelingen, waarbij de betrokken werknemers samen met de werkgever, periodiek een som geld sparen. Op die manier verzamelen die pensioenfondsen aanzienlijke bedragen die ze investeren in afwachting van de uitbetaling van de aanvullende pensioenen. Gezien die grote omvang, legt de wet een maatregel inzake transparantie op.

Door deze verschillende initiatieven ontstaat de nood aan een specifiek en coherent beleid. Dit beleid moet ondersteund worden door interdepartementaal overleg en betrokkenheid van de verschillende partners (ICDO-CIDD, 2004: 14).

Ethisch beleggen refereert naar de drie pijlers van duurzame ontwikkeling: er moet rekening worden gehouden met sociale, ethische en leefmilieuoverwegingen bij het beheer van beleggingen. Er wordt geen expliciete verwijzing gemaakt naar de intergenerationele en mondiale billijkheid.

We merken op dat ethisch beleggen gelinkt is aan andere maatregelen rond duurzame ontwikkeling, waaronder het Belgisch sociaal label (cf. wet ter bevordering van sociaal verantwoorde productie van 27 februari 2002).

De vraag naar een coherent beleid inzake ethisch beleggen is afkomstig van administraties en vertegenwoordigers van kabinetten, en vloeit tevens voort uit parlementaire debatten betreffende nieuwe wetten (zoals de debatten over de pensioenfondsen en de verplichtingen om sociale, milieu- en economische aspecten te integreren in de jaarlijkse rapporten van financiële instanties).

1.3. Niveau de priorité accordé

Om tot een coherent beleid te kunnen komen, was het voorstel om in januari 2005 een ICDO-werkgroep op te richten. Uiteindelijk wordt de werkgroep 'Maatschappelijk Verantwoorde Investerings' (MVI) opgericht in maart 2005. Er is verder geen termijn vastgelegd voor het afronden van de taken van de werkgroep.

We vinden een verwijzing naar de activiteiten van de werkgroep in de beleidsnota 2006 van de staatssecretaris voor duurzame ontwikkeling en sociale economie Els Van Weert⁶⁸.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est traité

De doelstellingen van deze werkgroep zoals verwoord in het 2^{de} FPDO (ICDO-CIDD, 2004: 15):

Output:

- De werkgroep zal onderzoeken in welke mate de conclusies en voorstellen uit de studie 'Onderzoeksrapport over mogelijke voorstellen ter stimulering van het ethisch en solidair beleggen of sparen in België' – uitgevoerd in 2002 - in aanmerking komen voor uitvoering. Ondertussen is deze studie achterhaald. De werkgroep heeft zichzelf als doel gesteld om een inventaris van bestaande initiatieven uit te werken met het oog op het stimuleren van maatschappelijk verantwoorde investeringen. Deze inventaris wordt uitbesteed aan Belsif, het 'Belgisch Forum voor Duurzaam en Maatschappelijk Verantwoord Investeren'. De werkgroep functioneert hierbij als follow-upcomite. Deze studie is voorzien tegen eind januari 2006 en zal gepresenteerd worden tijdens een vergadering van de werkgroep.
- Binnen haar werkzaamheden rond 'ethisch beleggen' zal de werkgroep de wettelijk voorziene transparantieplichting van pensioenfondsen opvolgen. Op basis hiervan zal ze een inventaris van 'goede praktijken' opstellen. (In het overwegingsdocument⁶⁹ van het 2^{de} FPDO werd erop gewezen dat ook de controledienst voor de verzekeringen dit reeds doet. Meer specifiek vinden we de commentaar terug in het advies⁷⁰ van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en van de Nationale Arbeidsraad, dat de opvolging van de transparantieplichting overbodig is, aangezien de wet van 28 april 2003 - betreffende de aanvullende pensioenen - in art 49 die opdracht legt bij de Controledienst voor Verzekeringen.)

De werkgroep heeft zich in de eerste plaats geconcentreerd op het consulteren van betrokken actoren. Het opstellen van de inventaris van goede praktijken is iets wat zal opgenomen worden in het forum dat in 2006 wordt georganiseerd.

- De werkgroep zal speciale aandacht besteden aan de controle van sociale, ethische en leefmilieu-informatie die door de bedrijven wordt versterkt. Net als voor de traditionele financiële rapportering is het noodzakelijk dat deze informatie op een onafhankelijke wijze wordt gecontroleerd, zodat dit niet leidt tot een meerkost voor de ondernemingen.

Voor dit aspect heeft de werkgroep op dit ogenblik nog niet de nodige middelen kunnen vrijmaken, maar het staat eveneens op de agenda van het forum.

Outcome :

- De beleggingsstrategieën van de pensioenfondsen van de tweede pijler dienen vanzelfsprekend oog te hebben voor de traditionele financiële en economische

⁶⁸ Algemene Beleidsnota van de staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie (Deel Sociale Economie, 26 oktober 2005, p. 16

⁶⁹ <http://www.icdo.fgov.be/pub/surv200402/432.pdf>: p. 126

⁷⁰ <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-1461.doc>: p7

rendementsaspecten. Gezien hun maatschappelijke opdracht dienen ze in de toekomst echter ook rekening te houden met de sociale, ethische en leefmilieuaspecten van hun investeringen (ICDO-CIDD, 2004: 14).

Impact :

- Het aanmoedigen van het ethisch beleggen door de pensioenfondsen zal de duurzame ontwikkeling van de samenleving bevorderen (ICDO-CIDD, 2004: 14).

De op te richten werkgroep zal ondernemingen, vakbonden, de academische wereld en andere niet-gouvernementele organisaties uitnodigen om deel te nemen aan haar werkzaamheden.

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile

De ICDO stuurt het voorontwerp elk Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling naar alle federale parlementsleden, de gewest- en gemeenschapsregeringen en de Federale Raad Duurzame Ontwikkeling. De Federale Raad moet binnen de negentig dagen zijn advies over het voorontwerp uitbrengen⁷¹. De leden van de Raad zijn vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke groepen: milieuorganisaties, organisaties voor ontwikkelingssamenwerking, verbruikers-, werknemers- en werkgeversorganisaties, energieproducenten en de wetenschappelijke wereld. Vertegenwoordigers van de federale regering, van de gemeenschappen en gewesten en van milieuraden en sociaal-economische raden zijn leden zonder stemrecht.

Ook de bevolking wordt over het voorontwerp geraadpleegd. Het ICDO-secretariaat heeft getracht om de opmerkingen van de raadpleging samen te brengen in een overwegingsdocument⁷².

Uit dit overwegingsdocument blijkt dat verschillende organisaties en burgers nieuwe maatregelen in verband met ethisch beleggen voorstelden. Deze voorstellen zullen bezorgd worden aan de werkgroep. Deze overdracht van voorgestelde maatregelen is nog niet officieel gebeurd, maar de secretaris van de werkgroep MVI heeft wel deelgenomen aan de verwerking van de publieke consultatie van het voorontwerp en is zich bewust van de bestaande voorstellen. Bij het uitwerken van het forum, waarin ondermeer een workshop MVI gepland is, zullen die voorstellen opnieuw bekeken worden.

In het voorontwerp was de naam van de actie ‘Maatschappelijk verantwoord ondernemen en ethisch beleggen’, maar er werd op gewezen dat de actie – zoals beschreven in het voorontwerp - zich uitsluitend toespitst op ethisch beleggen, en de verwijzing naar maatschappelijk verantwoord ondernemen werd dan ook als verwarrend ervaren. Daarom is de verwijzing naar maatschappelijk verantwoord ondernemen geschrapt en is er een nieuwe actie rond dit thema opgenomen in het plan⁷³.

Als gevolg van verschillende reacties, in het bijzonder van de FRDO⁷⁴, werd er ook voorzien in een definitie van de term ‘ethisch beleggen’.

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

We vinden in de onderzochte documenten niet echt een duidelijke beschrijving van de doelgroep. In principe zijn dit alle mogelijke private en publiek investeerders. Wel vinden we een beschrijving van de stakeholders: ondernemingen, vakbonden, de academische wereld en andere niet-gouvernementele organisaties (ICDO-CIDD, 2004: 15). Gezien de ruime consultatie van de bevolking bij het voorontwerp van het FPDO, gaan we ervan uit dat zowel de doelgroep als de stakeholders de kans hebben gehad om advies en commentaar te leveren bij het plan en de actie ‘ethisch beleggen’.

⁷¹ Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (B.S.18 juni 1997)

⁷² http://www.icdo.fgov.be/pub/detail_pub.stm?pub=SURV200402&TPub=Plan

⁷³ <http://www.icdo.fgov.be/pub/surv200402/432.pdf>: p. 126

⁷⁴ <http://www.belspo.be/frdocfdd/nl/pubnl/adviezen/2004a04n.pdf>: p. 26

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

De doelstellingen zijn geformuleerd zowel in het FPDO als door de werkgroep zelf. De verwoording in het FPDO is niet altijd duidelijk, de doelstelling die de werkgroep zelf vooropstelt wel. Behalve het tijdstip waarop de werkgroep moet opgericht worden (output), zijn er geen meetbare aspecten voor de outcome verwoord. De impactdoelstelling is ook vrij vaag verwoord en beperkt zich bovendien tot het ethisch beleggen van pensioenfondsen, terwijl de taak van de werkgroep toch ruimer is.

Volgende doelstellingen zijn verwoord bij het opstarten van de werkgroep 'Maatschappelijk Verantwoord Investeren' (MVI) (maart 2005)⁷⁵:

- opstellen van een inventaris van bestaande maatregelen, met het zicht op het stimuleren/aanmoedigen van Maatschappelijk Verantwoord Investeren
- meewerken aan het definiëren van een referentiekader (in samenwerking met de werkgroep Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen – werkgroep binnen ICDO)
- voorstellen van een actieplan.

Om een discussie te vermijden over wat 'ethisch' nu precies inhoudt en om internationale ontwikkelingen te volgen, wordt de term MVI gebruikt. Maatschappelijk Verantwoord Investeren combineert traditionele financiële waarden met sociale, ethische en leefmilieucriteria door ze op een structurele, vrijwillige en transparante manier op te nemen in het investeringsbeheer (sparen en beleggen) en bij uitoefening van de daaraan verbonden rechten. Overleg met stakeholders maakt eveneens deel uit van dit proces (ICDO-CIDD, 2005: 22). We zien dus dat de benaming is veranderd, maar de definitie blijft dezelfde.

Deze maatregel heeft geen verplichtend karakter. Er zijn ook geen sancties voorzien voor het geval de werkgroep zijn taken niet uitvoert. We zien ook geen definiëring van indicatoren.

Toegewezen middelen

Een persoon van het ICDO secretariaat heeft als taak de werkzaamheden van de werkgroepen te organiseren. Een vrijwillig voorzitter is aangewezen om de werkzaamheden te starten en de prioriteiten vast te leggen. Experts van verschillende federale diensten en kabinetten hebben vergaderingen van de werkgroep bijgewoond.

Er is een extra budget voorzien voor het opstellen van de inventaris, als voor het organiseren van het forum MVO.

2.2. Coordination

Horizontaal

De werkgroep 'Maatschappelijk Verantwoord Investeren' bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende federale diensten (de FOD Financiën, Minister van Ontwikkelingssamenwerking, POD Maatschappelijke Integratie, Staatssecretaris van Duurzame Ontwikkeling, ICDO (werkgroep Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen), FOD Economie,...)⁷⁶.

Verticaal

De gewesten, de regio's maar ook de lokale overheden zijn betrokken in de werkgroep. De vertegenwoordigers van deze overheden zijn systematisch uitgenodigd voor de vergaderingen en ze blijven op de hoogte van de werkzaamheden (via verslagen van vergaderingen, tussentijdse rapporten en vergaderingen van de ICDO). Bovendien maakt MVO deel uit van het samenwerkingsakkoord betreffende de meerwaardeneconomie. Dit samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams, Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap zet de krijtlijnen uit waarlangs de sociale economie zich verder zal ontwikkelen⁷⁷.

⁷⁵ Verslag vergadering werkgroep MVI (28 september 2005)

⁷⁶ Activiteitenverslag werkgroep MVI (juni 2005 tot januari 2006)

⁷⁷ <http://www.belgium.be/portal/application?languageParameter=nl&pageid=contentPage&docId=38354>

Organisatorische problemen

Er worden niet echt organisatorische problemen ervaren. Soms is het wel moeilijk om experten uit bepaalde diensten of kabinetten te mobiliseren voor de vergaderingen, omdat zij zelf betrokken zijn in veel andere dossiers en anderzijds omdat ze niet direct de meerwaarde van hun participatie inzien in dit zeer specifieke onderwerp. Het is vaak moeilijk om mensen te bereiken die niet tot de cellen Duurzame Ontwikkeling behoren.

3. Mise en œuvre (plans d'action et output)

Zoals hoger vermeld heeft de werkgroep MVI zichzelf drie doelstellingen opgelegd⁷⁸:

1. Vooraleer maatregelen voor te stellen om MVI verder te stimuleren, is het noodzakelijk om een *inventaris* op te maken van de reeds bestaande instrumenten. Deze inventaris geeft een stand van zaken van de bestaande instrumenten rond maatschappelijk verantwoord investeren die in België worden aangestuurd door private initiatieven of door de Belgische overheden. De inventaris kan als basis dienen voor een eventuele website die investeerders kan sensibiliseren voor initiatieven rond MVI. Daarnaast heeft de werkgroep al tal van experts gehoord die een belangrijke rol spelen binnen het maatschappelijk verantwoorde investeren in België. Deze bijdragen van experts hebben ervoor gezorgd dat de werkgroep een beter zicht heeft op de markt van MVI. Enkele voorbeelden van organisaties die gehoord zijn: Lessius Hogeschool, Kringloopfonds, Réseau Financement Alternatif, Ethibel, BeAMA (Belgische Vereniging van Asset Managers), BVB (Belgische Vereniging van Banken en Beursvennootschappen), Febelfin, Assuralia, de banken Triodis, Dexia, Fortis en KBC.
2. In het kader van een synergie met de ICDO werkgroep 'Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)' heeft de werkgroep MVI het *luik MVI* voorbereid voor het referentiekader 'Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in België'. Dit referentiekader wil een gemeenschappelijk kader bieden aan overheden, ondernemingen en stakeholders en wil bijdragen tot een meer eenduidige visie, taalgebruik en definiëring van MVO. Volgens dit referentiekader moet MVI beschouwd worden als één van de instrumenten voor de verdere ontwikkeling van het MVO. Via MVI krijgen MVO-bedrijven middelen ter beschikking gesteld, die ze kunnen inzetten om tegemoet te komen aan de eisen van de belegger of investeerder. Deze toegang tot middelen is niet onbelangrijk voor de economische prestaties van die ondernemingen. Dit geeft de bedrijven ook meer mogelijkheden om op sociaal en milieuvlak verder initiatieven te ontwikkelen (ICDO-CIDD, 2005: 22).
Het ontwerp referentiekader werd goedgekeurd door de ICDO op haar vergadering van 28 september 2005.
Alvorens dit referentiekader voor te leggen aan de federale regering en aan de deelregeringen, is er een schriftelijke consultatie bij de belangrijkste stakeholders⁷⁹ (de consultatie vond plaats tussen oktober en december 2005).
Het referentiekader MVO zal het toetsingskader vormen waaraan initiatieven van de overheid ter ondersteuning, facilitering en kwaliteitsbevordering van MVO zullen worden afgemeten (ICDO-CIDD, 2005: 4).
3. In de loop van 2006 zal een *actieplan MVO* worden ontwikkeld. Dit actieplan wil concrete maatregelen voorstellen die overheden kunnen ontwikkelen om het maatschappelijk verantwoord ondernemen in België te versterken. De MVI werkgroep zal trachten, aan de hand van de inventaris, stimuleringsmaatregelen voor te stellen in het kader van het MVO-actieplan. Tijdens de consultatie van stakeholders over het referentiekader wordt ook gevraagd om concrete voorstellen te doen voor het uitwerken van het actieplan.
In mei 2006 zal een forumdag georganiseerd worden waarop de verschillende stakeholders worden uitgenodigd. De werkgroep MVI werkt samen met de werkgroep MVO om dit forum voor te bereiden. Enkele ateliers binnen dit forum zullen handelen over het onderwerp MVI.

We kunnen stellen dat de werkgroep MVI momenteel een tweede fase instapt. Terwijl de eerste fase zich concentreerde op de consultatie van experts en het opstellen van een inventaris van bestaande

⁷⁸ Activiteitenverslag werkgroep MVI (juni 2005 tot januari 2006)

⁷⁹ <http://www.elsvanweert.be/default.aspx?ref=AAACBD&lang=NL>

instrumenten, is de tweede fase meer gericht op de organisatie van het forum en op mogelijke acties op het vlak van MVI die binnen het actieplan MVO passen.

Interne en externe communicatie

De verslagen van de vergaderingen van de werkgroepen zijn beschikbaar op het intranet van de ICDO voor alle leden en experts van de ICDO. Mondelinge rapportering en tussentijdse syntheses komen aan bod tijdens de plenaire vergaderingen van de ICDO.

Elk jaar publiceert de ICDO activiteitenrapporten die voor iedereen toegankelijk zijn op de website.

Aan de stakeholders is advies gevraagd over het referentiekader MVO (dat een luik MVI bevat) en ze zullen ook uitgenodigd worden voor het forum MVO.

De inventaris zal eveneens gepubliceerd worden met als doel investeerders te informeren en te sensibiliseren.

4. Evaluation

De wet van 1997 betreffende de coördinatie van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling, voorziet dat de ICDO jaarlijks een rapport maakt over de staat van uitvoering van maatregelen uit de federale plannen. Hiervoor moeten de departementen en vertegenwoordigers van ministeries de data leveren. Er wordt ook gewerkt aan een online database om realtime opvolging van de maatregelen mogelijk te maken.

Daarnaast is er om de twee jaar een federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling van de Task Force Duurzame Ontwikkeling. Dat rapport moet een evaluatie maken van huidige tendensen en van het gevoerde en gewenste beleid rond duurzame ontwikkeling.

Een meer specifieke invulling van monitoring, evaluatie of bijsturing vonden we niet terug.

De werkgroep MVI is zelf van plan zijn activiteiten te evalueren eens de voorstellen in verband met MVI aan de regering zijn overgemaakt. Ze zullen dan bekijken in welke mate het nuttig is om de werkgroep te laten voortbestaan.

Résultats

We kunnen op dit moment weinig zeggen over resultaten. De inventaris is opgemaakt. Het opstellen van voorstellen is werk voor het komende jaar/jaren. De doelstellingen zelf waren beperkt; in de sfeer van 'output' vooral, gedefinieerd.

Het ethisch beleggen is in de loop der jaren toegenomen⁸⁰, maar dit kunnen we niet met zekerheid toeschrijven aan de activiteiten van de werkgroep.

⁸⁰ <http://www.belsif.be/default.aspx?lang=NL&ref=AFAS> - http://www.delen.be/downloads/pers/news20000501_ned.pdf: p. 2

Bronnen

- ICDO-CIDD. 2004. *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004*.
- ICDO-CIDD. 2005. *Referentiekader Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in België, Ontwerp*.
- Algemene Beleidsnota van de staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie (Deel Sociale Economie), 26 oktober 2005, *Parl. Doc*, DOC 51 2045/001
- Overwegingsdocument Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling 2004-2008 – Werkdocument http://www.icdo.fgov.be/pub/detail_pub.stm?pub=SURV200402&TPub=Plan
- Advies over het voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008 van FRDO <http://www.belspo.be/frdocfdd/nl/pubnl/adviezen/2004a04n.pdf>
- Advies over het voorontwerp van het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2004-2008; gemeenschappelijke raadszitting van Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en Nationale Arbeidsraad – 23/04/04 <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-1461.doc>
- Verslag vergadering werkgroep (28 september 2005)
- Activiteitenverslag werkgroep MVI (juni 2005 tot januari 2006) - Compte-rendu des activités du groupe de travail CIDD “Investissements socialement responsable” (juin 2005-janvier 2006)
- Dhr. C. VAN DE WALLE, secretaris werkgroep MVI, secretariaat ICDO
- Dhr. H. PEETERS, Ethibel

9) "Verdir" la fiscalité des voitures de société (fiche n°35)

Présentation de la mesure

Les véhicules mis à la disposition des employés sont considérés comme des avantages en nature (ou avantage de toute nature) s'ils peuvent être utilisés à des fins personnelles, tant pour les déplacements domicile – lieu de travail que pour tout usage privé. Cet avantage fait l'objet d'un traitement fiscal particulier :

- Le travailleur salarié doit s'acquitter du précompte professionnel sur le montant de l'avantage en nature. Ce montant est calculé selon le nombre de kilomètres parcourus à des fins personnelles (nombre estimé de manière forfaitaire en fonction de la distance domicile – lieu de travail) et la puissance fiscale du véhicule.
Si l'entreprise facture au travailleur l'utilisation de la voiture, le montant de l'avantage est diminué à concurrence du montant de la participation financière du travailleur.
- L'employeur est redevable à l'ONSS d'une contribution mensuelle de solidarité. C'est celle-ci qui fait l'objet de la mesure examinée.

Avant 2005, la contribution de solidarité s'élevait à 33% du montant de l'avantage en nature et dépendait dès lors de la puissance fiscale du véhicule et de la distance domicile – travail.

L'article 2 de la loi-programme du 27 décembre 2004 instaure un nouveau système : la contribution de solidarité est fonction du niveau d'émission de CO₂ du véhicule (en g/km) et elle est perçue de manière forfaitaire dès que le travailleur peut faire du véhicule un usage autre que strictement professionnel, indépendamment du nombre de km parcourus, d'une éventuelle participation financière du travailleur et des modalités de la mise à disposition. L'idée du taux d'émission de CO₂ comme base de calcul a été retenue pour des raisons politiques (donner une "couleur verte"). Ce choix était par ailleurs appuyé par l'expérience de la Grande-Bretagne qui a adopté une mesure similaire et observé un changement de comportement.

Le champ d'application de la mesure est très large. Elle vise les voitures de personnes, de double emploi (breaks), les minibus et les "petits utilitaires", c'est-à-dire les véhicules à double emploi aménagés pour le transport de choses, les tracteurs et les camions légers avec un poids maximum de 3500 kg. Il est prévu que le Roi puisse exclure certains utilitaires du champ d'application afin de ne pas pénaliser les employeurs qui organisent un système de transport collectif des travailleurs, initiative soutenue par le Gouvernement dans le cadre de sa politique de mobilité. Par contre, rien n'est prévu dans les cas où ce transport collectif est organisé grâce à un véhicule autre qu'un utilitaire (de type "minibus" ou "monovolume").

Deux lois ont adapté la mesure. La première, la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, établit une présomption de mise à disposition pour un usage autre que professionnel que l'employeur peut renverser à certaines conditions. Le but est d'assurer une perception correcte de la cotisation. La seconde est la loi-programme du 27 décembre 2005 qui se prononce sur le transport collectif des travailleurs. Celui-ci est visé par la cotisation, sauf dans certains cas remplissant des conditions strictes, notamment celle que le véhicule soit un utilitaire.

Il existe par ailleurs une proposition de loi qui tend à réexaminer les conditions du transport collectif pour les utilitaires et à insérer la possibilité d'un tel transport via des monovolumes ou minibus.

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1.-1.2. Identification et définition politique du problème

Cette mesure a été adoptée suite au constat par l'ONSS et le SPF Sécurité sociale de l'existence d'un problème quant à la perception de la cotisation de solidarité. L'utilisation de la notion d'avantage fiscal comme base de calcul rendait le montant de ces cotisations tributaire d'une éventuelle adaptation du système fiscal. Par ailleurs, cela posait certaines difficultés d'interprétation et permettait de diminuer considérablement le montant de la cotisation versée, puisqu'en cas de participation du travailleur aux frais du véhicule mis à sa disposition l'avantage était réduit à concurrence du montant de cette participation. Il était dès lors possible pour les entreprises d'éluder le paiement de la cotisation.

Le nouveau régime proposé prend davantage en compte les aspects écologiques, la nouvelle cotisation étant fonction du taux d'émission de CO₂ des véhicules, initialement pris en considération au travers de la classification reprise sur "l'étiquette CO₂" apposée sur toutes les voitures particulières neuves (fiche n° 47).

Les trois "piliers" du développement durable sont présents lors de l'identification du problème. Les références aux aspects sociaux, la cotisation visée permettant le financement de l'ONSS, et environnementaux sont expliquées ci-dessus. La dimension économique transparait dans la préoccupation du Gouvernement de ne pas pénaliser les entreprises s'acquittant déjà de la cotisation de solidarité. L'augmentation des rentrées est obtenue grâce à l'extension du champ d'application de la cotisation et non au travers l'alourdissement de la cotisation moyenne par véhicule. Par contre ni l'équité planétaire, ni l'équité intergénérationnelle ne sont prises en compte. Plusieurs critiques soulignent l'absence de considération globale de la problématique des émissions dues au trafic routier.

1.3. Niveau de priorité accordé

Le processus d'adoption de la mesure est assez rapide et elle est entrée en vigueur quelques jours après son adoption. Une échéance était fixée pour sa mise en œuvre.

Un groupe de travail particulier n'a pas été créé. La mesure a été préparée par l'administration de l'ONSS en concertation avec le SPF Mobilité et Transport (qui a fourni les informations techniques sur les véhicules), les Cabinets des deux Ministres concernés et l'aide du SPF Environnement, détenteur des données relatives aux émissions de CO₂. Des ressources spécifiques n'ont pas été dégagées.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est traité

Le problème est traité pour des raisons budgétaires (chute des rentrées de sécurité sociale). Les fonctionnaires compétents ont mené une réflexion sur les causes de cette diminution des rentrées et sur les solutions possibles afin d'y remédier. Aucune information supplémentaire n'a été trouvée indiquant que l'analyse se base ou non sur une étude.

Deux objectifs sont formulés par le Gouvernement. Le premier est d'atteindre pour l'année 2005 une recette de 255,8 millions d'euros afin de financer la sécurité sociale des travailleurs (impact). Le second est d'amener les entreprises à choisir des véhicules plus respectueux de l'environnement (outcome). Aucun objectif n'est formulé en terme d'output.

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile

Le problème n'est pas mentionné par la société civile avant sa mise à l'agenda par le Gouvernement.

Les partenaires sociaux (syndicats et entreprises) ont été informellement consultés au cours de l'élaboration de la mesure par les partis au gouvernement, chaque partenaire étant l'interlocuteur privilégié de l'un des partis au pouvoir.

La FEBIAC (*Fédération belge de l'Industrie de l'Automobile et du Cycle*) et la FEB (*Fédération des Entreprises de Belgique*) ont rencontré les personnes chargées de la rédaction de la mesure. C'est à leur demande que la référence aux classes de l'étiquette CO₂ a été remplacée par un système linéaire fonction du taux d'émission.

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

Comme mentionné ci-dessus, la FEBIAC et la FEB ont eu l'occasion de faire valoir leur point de vue.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

Aucun objectif n'est formulé en terme d'output. Le changement de comportement visé est l'évolution du choix des entreprises vers des véhicules émettant moins de CO₂ (outcome). Cet objectif n'est pas quantifié.

L'impact social à atteindre par la mesure est chiffré avec précision. Il s'agit "*d'augmenter le nombre actuel (120 000) de véhicules de société soumis à la cotisation de solidarité pour atteindre le chiffre de 300 000 véhicules à partir de l'année 2005 ce qui représente une recette de 255,8 millions d'euros pour le financement de la sécurité sociale des travailleurs*" (Projet de loi-programme du 27 décembre 2004, *Doc. Parl.*, n°1437/001, p. 17). Les impacts environnementaux (diminution des émissions moyennes par voiture de société) et économiques (ne pas alourdir la cotisation moyenne par véhicule) ne sont pas chiffrés.

Une échéance était fixée. La mesure, adoptée par la loi-programme du 27 décembre 2004, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 (art.16). La cotisation de solidarité telle que modifiée devait être prise en compte dans l'ensemble des cotisations sociales versées par les employeurs dès le mois de janvier 2005.

L'ONSS est responsable de l'exécution de la mesure, c'est-à-dire la perception et le recouvrement de la cotisation. La perception de la cotisation suit le même processus que perception des autres cotisations à charge des employeurs.

La mesure a un caractère obligatoire pour les employeurs. En cas d'inexécution, "*les dispositions du régime général de la sécurité sociale des travailleurs salariés (...) sont applicables*" (Loi-programme du 27 décembre 2004, art. 2 avant dernier alinéa). L'ONSS peut utiliser des sanctions administratives, civiles et pénales afin de contraindre les employeurs au paiement de la cotisation.

Le nombre de véhicules soumis à la cotisation et la recette qu'ils représentent sont des indicateurs.

Le choix d'un instrument économique s'est imposé, sans réflexion préalable, puisque le problème identifié était une perte de recettes en raison du mode de calcul de la cotisation existante. Vu cette particularité, il n'était guère pertinent d'envisager des alternatives à un instrument économique. Aucune information n'a été trouvée en ce qui concerne des discussions relatives à la pertinence du choix de l'instrument.

Des ressources financières ont été allouées à l'exécution de la mesure : un budget a été dégagé afin de permettre à l'ONSS d'adapter son programme informatique. Par contre, aucun moyen humain spécifique n'a été prévu. La perception et le recouvrement de la cotisation font partie des missions de l'ONSS

2.2. Coordination

Plusieurs services fédéraux sont concernés par la mesure. L'ONSS est le principal responsable de son exécution. L'administration des contributions directes et la direction de l'immatriculation des véhicules (DIV) sont également concernées : elles sont tenues de transmettre "*les renseignements nécessaires à la bonne perception de cette cotisation*" (Loi-programme du 27 décembre 2004, art.2 dernier alinéa). Un arrêté royal doit déterminer les modalités de cette transmission.

L'instauration d'une cotisation de solidarité relative aux véhicules de société est susceptible d'avoir des répercussions sur la politique de mobilité des entreprises, notamment sur l'organisation d'un transport collectif domicile – lieu de travail, qui entre dans le cadre de la politique fédérale de mobilité. Cette interaction a été prise en compte, mais uniquement lorsque le système de transport collectif est organisé au moyen d'un véhicule utilitaire. Une proposition de loi envisage d'étendre les considérations à d'autres types de véhicules.

Parmi les enjeux du développement durable, la dimension sociale est prépondérante. Les conséquences environnementales et économiques sont également prises en compte.

La mesure relevant de la compétence exclusive des autorités fédérales, il n'était pas pertinent d'envisager les interactions possibles avec un autre niveau de pouvoir.

3. Mise en œuvre (plans d'action et output)

Il n'existe pas de document formel reprenant l'ensemble des informations relatives à l'exécution de la mesure (plan d'action).

La mesure est un instrument de type économique / financier qui prend la forme d'une cotisation spéciale à charge de l'employeur. Au cours du processus de réflexion, les modalités de calcul de la cotisation ont été longuement réfléchies et discutées. Le choix du taux d'émission de CO₂ comme base de calcul est expliqué par la volonté d'influencer le comportement d'achat des entreprises et l'adoption d'un système linéaire en fonction du taux d'émission est justifiée par la volonté de ne pas discriminer certaines voitures aux caractéristiques similaires se situant de part et d'autre de la limite entre deux catégories de l'étiquette CO₂.

L'ONSS est responsable de la mise en œuvre de la mesure. Tous les trimestres, les employeurs doivent remplir une déclaration reprenant un certain nombre d'informations, dont celles relatives à la cotisation de solidarité. L'ONSS vérifie la véracité de ces déclarations selon deux procédures. La première consiste en des inspections ponctuelles chez un

employeur afin de vérifier l'ensemble des données fournies. La seconde est spécifique à la cotisation de solidarité : l'ONSS demande à la DIV le nombre de véhicules immatriculés au nom de tel employeur et compare ces données avec celles rentrées par l'employeur visé. Il peut également procéder aux mêmes vérifications sur la base des données provenant des sociétés de leasing et de l'administration des contributions directes, les travailleurs ayant l'obligation de déclarer l'avantage que constitue une voiture de société.

Le Cabinet du Ministre des Affaires sociales contrôle la bonne exécution de la mesure par l'ONSS en procédant également au recoupement des différentes données. La personne responsable de ce contrôle vérifie aussi si l'objectif budgétaire est atteint et s'il ne l'est pas, elle en recherche les raisons.

Par ailleurs, l'exécution de la mesure est soumise aux contrôles financiers et de gestion applicables à l'ensemble de l'ONSS

L'ONSS est chargé de l'application des sanctions. Celles-ci sont de nature civile (majoration de la cotisation non versée ; intérêts de retard ; possibilité de recouvrement par voie judiciaire). Des poursuites sont régulièrement entamées par le service compétent de l'ONSS pour tout problème dans la perception des cotisations, y compris la cotisation de solidarité.

Le groupe-cible visé par la mesure est l'entreprise. Les employeurs ont été informés du nouveau mode de calcul de la cotisation par l'ONSS. Les entreprises sont directement impliquées dans l'exécution de la mesure puisqu'elles doivent spontanément s'acquitter du paiement de la cotisation le cas échéant.

La loi-programme prévoyait l'adoption d'un arrêté royal organisant la transmission d'informations entre différents services fédéraux. Cet arrêté n'a finalement pas été adopté car il a été constaté que l'ONSS disposait déjà, via son règlement intérieur, de la faculté d'interroger et de demander des données aux services visés, en l'occurrence la DIV et l'administration des contributions directes. Aucune autre décision d'exécution n'était prévue ou nécessaire. L'organisation entre services fédéraux est donc organisée.

Par contre, la communication interne se fait de manière informelle. Il existe une coopération permanente entre le Cabinet du Ministre qui suit l'exécution de la mesure et les administrations concernées (l'ONSS et le SPF Sécurité sociale), mais la communication n'est pas organisée. Aucun autre niveau de pouvoir n'étant impliqué dans l'exécution de la mesure, il n'est pas pertinent d'organiser des interactions.

L'aspect "coût-bénéfice" a été évalué. Le coût de la mise en œuvre est celui de l'adaptation du programme informatique utilisé par l'ONSS pour calculer le montant de la cotisation à percevoir. Les bénéfices sont, d'une part, une augmentation importante des rentrées de la sécurité sociale et, d'autre part, un bénéfice environnemental (inchiffable) dû au choix des employeurs en faveur de voitures émettant moins de CO₂. La mesure est efficace.

Les résultats de la mesure sont enregistrés. Tous les trimestres, l'ONSS établit des statistiques relatives à la perception des différentes cotisations, y compris la cotisation de solidarité ici visée. Ces données sont communiquées au Cabinet du Ministre des Affaires sociales via le Commissaire du Gouvernement (qui représente le gouvernement au sein de l'ONSS). Elles sont également publiées et disponibles en ligne.

4. Evaluation

L'exposé des motifs prévoit :

"En fonction des recettes et de l'impact réel de cette mesure, le Roi pourra par arrêté délibéré en Conseil des ministres adapter les montants de cette cotisation de solidarité." (Projet de loi-programme, Doc. Parl., n°1437/001, p.17)

La loi-programme confirme cette possibilité. Une évaluation de la mesure est prévue en termes de rentrées pour la sécurité sociale des travailleurs (indicateur de l'impact social) et d'évolution de la cotisation moyenne par véhicule existant, celle-ci ne devant pas augmenter (indicateur de l'impact économique).

Des ressources spécifiques ne sont pas prévues pour la réalisation de cette évaluation. Par contre, une personne, détachée du SPF Sécurité sociale au Cabinet du Ministre pour la gestion de plusieurs dossiers, est responsable de cette évaluation. Sa mission est de vérifier l'évolution des rentrées et de la cotisation moyenne par véhicule.

L'évaluation prévue est réalisée tous les trimestres, de manière concomitante à l'exécution de la mesure, sur la base des indicateurs déterminés dans les travaux parlementaires et des données fournies par l'ONSS (montant global des recettes) et la DIV (nombre de véhicules déclarés). Ces données permettent d'évaluer l'efficacité de la mesure, ce qui est fait. Parmi les enjeux du développement durable considérés, la dimension sociale est celle qui prédomine (rentrées pour la sécurité sociale). La dimension économique est également prise en considération (évolution de la cotisation moyenne par véhicule).

La loi a été adaptée suite aux premières évaluations.

Résultats

Le changement de comportement prévu est observé. Lors du renouvellement de leur parc automobile, les employeurs ont tendance à choisir des voitures émettant moins de CO₂ au km. Il est difficile d'établir avec certitude un lien de causalité entre la mesure et cet outcome. Cependant, l'impact financier de la mesure sur les employeurs laisse supposer qu'elle joue un rôle dans ce changement de comportement.

Des impacts sociaux et environnementaux sont également observés : les rentrées de la sécurité sociale ont augmenté et les émissions moyennes de CO₂ par voiture de société sont en régression.

Le coût de la mesure étant particulièrement faible par rapport aux bénéfices retirés, il aurait sans doute été difficile d'obtenir les mêmes effets à un coût moindre.

Sources

- Loi-programme du 27 décembre 2005, *M.B.*, 30 décembre 2005, part. articles 85-87.
- Loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, *M.B.* 28 juillet 2005, part. article 7.
- Loi-programme du 27 décembre 2004, *M.B.*, 31 décembre 2004, part. article 2.

- Proposition de loi modifiant l'article 38, § 3quater, de la loi 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n°2243.
- Projet de loi-programme, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006, n°2097.
- Proposition de loi portant des dispositions diverses, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2004-2005, n°1922/001.
- Projet de loi-programme, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2004-2005, n°1437.

- DEMOTTE, R. 2004. *La déclaration de politique fédérale*, Communiqué de presse du Ministre des Affaires Sociales et de la Santé Publique, part. pp 24-25, disponible en ligne à l'adresse http://www.rudydemotte.be/communiques_asp/declarationfederalefr.doc
- GROUPE S. 2005. *Les voitures de société et la sécurité sociale: nouveautés*, disponible en ligne à l'adresse http://www.groupes.be/19_15.htm
- FEBIAC, 2005. *2005: Une année 'fiscale' pour l'automobile!*, disponible en ligne à l'adresse <http://www.febiac.be/fr/content/default.asp?T=2&C=5&FID=488>

- Site de l'ONSS <http://www.onssrszls.fgov.be>, particulièrement les pages contenant les Instructions générales aux employeurs http://www.onssrszls.fgov.be/Onssrsz/FR/Ige/brochures/consult_home.htm

Contact : Mme Sarah SCAILLET, Cabinet du Ministre des Affaires Sociales et de la Santé Publique, Cellule "Sécurité Sociale".

10) Réduction d'impôts pour investissements économiseurs d'énergie (fiche n° 36)

Présentation de la mesure

Nul n'est censé l'ignorer de nos jours, afin de protéger l'environnement et de limiter les effets néfastes produits par l'homme sur celui-ci, chacun doit veiller à ce que le rejet de gaz nuisibles dans l'atmosphère soit limité à un minimum. En l'espèce, il ne suffit pas de promulguer des normes qui ont trait au rejet par les véhicules à moteur, les ménages doivent également agir de leur côté. Le Gouvernement a ainsi estimé nécessaire d'envisager un incitant fiscal. Cet incitant consiste à ce que le contribuable qui a fait exécuter, dans son habitation, un ou plusieurs travaux bien définis en vue d'économiser l'énergie, bénéficiera d'une réduction d'impôt.

Cette mesure vise les dépenses effectuées dans une habitation par un contribuable propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier en vue d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie. Les dépenses visées par la mesure sont :

- 1° les dépenses pour le remplacement des anciennes chaudières ;
- 2° les dépenses pour l'installation d'un système de chauffage de l'eau sanitaire par le recours à l'énergie solaire ;
- 3° les dépenses pour l'installation de panneaux photovoltaïques pour transformer l'énergie solaire en énergie électrique ;
- 4° les dépenses pour l'installation de double vitrage ;
- 5° les dépenses pour l'isolation du toit ;
- 6° les dépenses pour le placement d'une régulation d'une installation de chauffage central au moyen de vannes thermostatiques ou d'un thermostat d'ambiance à horloge ;
- 7° les dépenses concernant un audit énergétique de l'habitation.

Pour peu qu'elle respecte les quelques conditions fixées par la loi, la réduction d'impôt sera égale à 15% des dépenses réelles ou 40% de la dépense réelle selon l'objet de la dépense (double vitrage, remplacement chaudière, isolation, ...) mais le montant total des différentes réductions d'impôt ne pourra excéder 500 euros par période imposable et par habitation (le montant maximum étant indexé chaque année). Dans la loi du 10 août 2001⁸¹, il est précisé que le total des différentes réductions d'impôt peut être majoré jusqu'à 1.000 EUR par le Roi. Cette précision rejoint le passage du projet de loi du 28 mai 2001⁸² qui stipulait que le montant pourrait être augmenté jusqu'à 1.000 EUR s'il apparaissait après une année d'application de la mesure que la marge budgétaire de 1,5 milliard de BEF n'est pas épuisée.

Les montants maximums de la réduction d'impôt auxquels les contribuables peuvent prétendre sont revus chaque année à la hausse depuis 2002.

⁸¹ Loi du 10 août 2001 portant réforme de l'impôt des personnes physiques, *Moniteur Belge*, 20 septembre 2001.

⁸² Projet de Loi du 27 juin 2001 portant réforme de l'impôt des personnes physiques, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2000-2001, 27 juin 2001, DOC 1270/006.

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1. Identification du problème

La réforme fiscale mentionnée la déclaration gouvernementale de 2000⁸³ s'articule autour de quatre axes. Parmi ceux-ci, l'un est consacré au développement d'une fiscalité plus écologique. La mesure dont il est question ici, à l'instar de celle visant à pouvoir déduire les frais de déplacements entre le domicile et le lieu de travail, constitue l'essentielle partie de l'axe écologique de cette réforme fiscale.

La société civile, via plusieurs associations militant pour une meilleure utilisation de l'énergie, a sans conteste contribué à la mise à l'agenda du problème.

Bien que la réforme fiscale vise avant tout à réduire la pression fiscale sur les revenus du travail, la détermination d'un axe écologique – aussi maigre soit-il – doit cependant être relevée.

Le seul pilier du développement durable auquel il est explicitement fait référence est celui de l'environnement.

1.2. Définition politique du problème

Le problème auquel s'attaque cette mesure est la consommation excessive d'énergie. De mauvais équipements de chauffage, une mauvaise isolation, le gaspillage sont autant d'exemples qui mènent à une surconsommation d'énergie et qui requièrent donc une exploitation plus poussée des ressources disponibles. La population doit prendre conscience pour le bien de l'environnement et pour le bien de son propre portefeuille que l'énergie est un bien de consommation différent des autres. Il faut donc l'utiliser rationnellement et tout le monde sera alors gagnant. Ceci dit, il peut être coûteux d'effectuer certains travaux ou changements d'équipements. Cette mesure vise donc surtout à rendre le prix de tels choix plus abordable ou à défaut de le diminuer un peu.

Les groupes-cibles sont parfaitement identifiés, il s'agit entre autres des contribuables qui ne consomment pas l'énergie de manière optimale voire qui ceux qui en surconsomment. Sont également concernés les contribuables qui, sans être particulièrement gourmands en énergie, pourraient améliorer les performances énergétiques de leurs installations lorsque vient le moment de les remplacer. Il est donc nécessaire de faire prendre conscience à la population que l'énergie à un prix tant monétaire qu'environnemental et qu'il faut donc réfléchir à la manière dont nous l'utilisons.

Les bénéficiaires finaux de cette mesure fiscale seront dès lors les personnes qui décideront d'investir dans de nouveaux équipements, d'effectuer des travaux nécessaires afin de rendre leur habitation plus performante en matière de consommation énergétique. Au bout de la chaîne c'est l'environnement et donc la population dans son ensemble qui y gagne.

1.3. Niveau de priorité accordée

Une échéance est clairement fixée pour la mise en œuvre, en effet :

« Toutes les mesures comprises dans le projet de loi de la réforme de l'IPP entrent progressivement en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 2002. Toutes les dispositions sortiront leurs pleins et entiers effets à partir de l'exercice d'imposition 2005. »⁸⁴

⁸³ Déclaration de politique fédérale du Gouvernement, 17 octobre 2000, p.8.

⁸⁴ Op. Cit., projet de loi du 27 juin 2001.

Des ressources spécifiques n'ont pas été dégagées pour réfléchir à ce problème. La mesure nous semble plutôt suivre une tendance du marché qui consiste à penser à long terme en matière d'énergie et à prendre en considération les avantages pécuniaires qui peuvent résulter du choix de matériaux ou d'équipements dans l'habitation. Il est d'autant plus pertinent de mener ce type de réflexion de nos jours au vu des prix de l'énergie et du coût annuel que cette dépense représente pour un ménage.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est posé

Il n'est pas question ici d'une réelle pression sociale. Seules les personnes prévoyant de faire des travaux ou d'investir dans équipements et qui pourraient bénéficier de l'avantage fiscal voire les entreprises actives dans ce domaine particulier pourraient être enclin à réclamer des mesures rapides, fortes et concrètes en la matière.

Cette mesure se base bien sur des études menées sur les habitudes de la population en matière de consommation énergétique ainsi que sur des études techniques vantant les performances énergétiques de certains types d'équipements. C'est le résidentiel qui est le plus gros consommateur d'énergie en Belgique (40%) et ce sont les usages domestiques qui utilisent le plus d'énergie (65%)⁸⁵.

L'objectif en terme d'output consiste à inscrire dans la législation les faveurs fiscales octroyées vis-à-vis de certains types de travaux ou d'investissements. De plus, une enveloppe budgétaire doit clairement être dégagée pour pouvoir accorder cette ristourne fiscale. En terme d'outcome, les autorités veulent inciter les gens à réaliser des travaux qui auront à terme un effet moins négatif pour l'environnement. Cela se traduira aussi en terme d'impact car des équipements moins gourmands en énergie exerceront une pression moindre sur les ressources naturelles.

Par ailleurs, la Belgique ayant fait le choix de sortir du nucléaire d'ici à 2025, elle n'a pas d'autre choix que d'inciter ses concitoyens à mieux penser leur consommation énergétique.

« Sans mesures complémentaires, la fermeture des centrales nucléaires induirait une augmentation des émissions de CO₂, en raison d'une dépendance accrue vis-à-vis des combustibles fossiles. C'est pourquoi l'arrêt de la production d'électricité d'origine nucléaire devra s'accompagner de mesures d'économie d'énergie (utilisation rationnelle de l'énergie, cogénération qualitative) et d'une augmentation de la production d'énergie provenant de sources renouvelables (vent, soleil, biomasse, eau). »⁸⁶

Favoriser les investissements économiseurs d'énergie constitue donc une mesure parmi d'autres, l'ensemble formant une stratégie globale.

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile

On ne peut pas vraiment dire que les médias exercent une réelle pression pour favoriser une baisse de la consommation énergétique ou au moins une consommation plus rationnelle. Tout au plus voit-on fleurir certains articles proposant des conseils ou vantant certains équipements visant l'efficacité énergétique ou les énergies renouvelables mais surtout lorsque la hausse du prix de l'énergie fossile vient faire la une de l'actualité.

⁸⁵ Chiffres provenant des statistiques énergétiques disponibles sur le site du SPF Economie, PME, Classes Moyennes et Energie : http://mineco.fgov.be/homepull_fr.htm

⁸⁶ <http://www.sortirdunucleaire.org/info16/li1614.htm>

Les associations de défense et de protection de l'environnement comme Greenpeace ou le WWF pour citer deux exemples parmi les plus connus militent depuis de nombreuses années pour que les autorités s'engagent activement sur la voie de l'efficacité énergétique.

Les partis verts consacrent évidemment aussi une bonne partie de leur programme en matière énergétique à une utilisation plus respectueuse et plus intelligente de l'énergie. Ces formations se battent ainsi depuis parfois longtemps pour intégrer l'aspect écologique à la fiscalité.

Les institutions européennes enjoignent également les Etats membres à prendre des dispositions en vue de favoriser l'utilisation rationnelle de l'énergie⁸⁷.

Les acteurs de la société civile se préoccupant de l'environnement soutiennent bien évidemment les mesures prises par les autorités.

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

L'adoption d'une telle mesure résulte aussi de la demande émise par les groupes-cibles eux-mêmes. La surconsommation d'énergie peut être liée à un matériel de mauvaise qualité, à l'absence d'isolation, etc. Mais le coût que généreraient des investissements dans de tels travaux s'avère généralement être un obstacle et conduit finalement à opter pour un autre choix plus abordable financièrement. Une aide publique afin de décharger les contribuables d'une partie du financement d'une installation onéreuse mais respectueuse de l'environnement est donc la bienvenue. Plus qu'une consultation des groupes-cibles sur la mesure, il s'agirait plutôt ici d'une demande.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

Le résultat en terme d'output est vérifiable, il s'agit de la loi du 10 août 2001 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles certains types d'investissements peuvent bénéficier d'une réduction d'impôts. Il est également possible d'observer l'effet de cette mesure sur le terrain en consultant les chiffres de vente concernant ce type particulier d'équipement, en analysant la tendance du marché.

La mesure n'est bien sûr pas obligatoire, chaque individu étant libre de choisir d'investir des moyens ou pas en faveur d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie.

Il est difficile de prévoir exactement les conséquences environnementales de la mesure mais tout investissement dans des équipements visant à utiliser plus rationnellement l'énergie sera à terme bénéfique pour l'environnement.

2.2. Coordination

Seul le SPF Finances est impliqué dans cette mesure. Il n'y a donc pas lieu de prévoir d'interaction avec d'autres services fédéraux.

On ne peut pas dire que les conséquences relatives aux enjeux du développement durable aient été envisagées.

⁸⁷ Résolution du Conseil du 7 décembre 1998 sur l'efficacité énergétique dans la Communauté européenne, *Journal officiel* n° C 394 du 17/12/1998 p. 0001 - 0003

La mesure n'est pas contradictoire avec des mesures prises dans le même domaine au niveau régional puisque les primes énergie attribuées par les Régions sont cumulables avec la déduction fiscale offerte par le fédéral.

3. Mise en oeuvre

Les groupes-cibles sont clairement identifiés et correspondent à ceux qui ont été désignés comme tels lors de la phase de mise à l'agenda.

Une communication en direction des groupes-cibles est organisée. De nombreuses campagnes de publicité ont été menées à travers différents médias (presse, télévision, radio) afin de sensibiliser la population dans son ensemble à la problématique de la consommation énergétique. Il est à souligner que les différents niveaux de pouvoir agissant chacun vers une même finalité, chaque campagne de publicité au sujet des aides publiques rejailit également sur les autres mesures et donc pas seulement sur celle liée au niveau duquel a été lancée la campagne. On trouve également une publicité abondante pour cette mesure sur la toile, qu'il s'agisse de sites officiels, de sites de comptables, de professionnels de la construction, de défenseurs de l'environnement, etc.

Des initiatives volontaires sont encouragées, c'est même là l'essence de la mesure. L'aide à l'investissement n'est pas obligatoire mais vient soutenir une action à priori volontaire.

Le contrôle de la mise en oeuvre de la mesure s'effectue notamment via l'inventaire des dépenses fiscales.

Les fonctionnaires du SPF Finances ont bien entendu été visés par une communication leur expliquant les modalités et les conditions d'octroi de la réduction d'impôts.

Selon certaines études, les primes Energie de la Région wallonne et les réductions d'impôt pour investissements économiseurs d'énergie ont généré un marché de 50 à 100 millions d'euros dans des secteurs intensifs en main d'œuvre (isolation, châssis, chauffage, ...) ⁸⁸
Les résultats de la mesure sont bien enregistrés par les fonctionnaires du SPF Finances.

4. Evaluation

Il s'agit d'une mesure dont les modalités sont élargies d'année en année. La motivation qui préside à ces révisions est avant tout budgétaire et ne semble pas se préoccuper de la question de l'efficacité (outcome), qui pourrait conduire à se demander : 1) dans quelle mesure cette réduction d'impôt est-elle déterminante dans la décision d'investir ? 2) Quel est l'impact environnemental de ces investissements comparativement au coût de la mesure ?

Résultats

A l'heure d'aujourd'hui il nous semble pouvoir affirmer que la mesure a conduit à un changement de comportement significatif. En effet, de plus en plus de gens investissent dans des équipements destinés à consommer l'énergie plus rationnellement. Nul doute que les réductions d'impôts octroyées par les autorités ont conduit, ne fût-ce que partiellement, à un changement de comportement.

⁸⁸ <http://www.ecolo.be/dossier2004.pacte.climat.php>

Si d'autres facteurs tels que le développement d'une conscience écologique au sein de la population, le succès des bio-habitations, l'évolution technologique des installations utilisant les sources d'énergie renouvelables pour n'en citer que quelques-uns ont certainement aussi joué un rôle dans le changement de comportement remarqué, les chiffres expliquant le succès de la mesure sont sans équivoque :

« Selon les chiffres du service public fédéral finances, environ 100.000 Belges ces trois dernières années ont utilisé les réductions d'impôts lors d'investissements permettant d'économiser de l'énergie dans leur habitation. Au total, le fisc a déjà payé 40 millions d'euros, en moyenne presque 420 euros par dossier. »⁸⁹

Sources

- Déclaration de politique fédérale du Gouvernement, 17 octobre 2000, p.8.
- De Standaard, « 100.000 woningen beter geïsoleerd », 24 janvier 2006.
- Loi du 10 août 2001 portant réforme de l'impôt des personnes physiques, *Moniteur Belge*, 20 septembre 2001.
- Projet de Loi du 27 juin 2001 portant réforme de l'impôt des personnes physiques, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2000-2001, 27 juin 2001, DOC 1270/006.
- Résolution du Conseil du 7 décembre 1998 sur l'efficacité énergétique dans la Communauté européenne, *J.O.C.E.* n° C 394 du 17/12/1998 p. 0001 – 0003.
- Site web du SPF Economie, PME, Classes Moyennes et Energie : http://mineco.fgov.be/homepull_fr.htm
- Site web Sortir du Nucléaire : <http://www.sortirdunucleaire.org/info16/li1614.htm>
- Site web Ecolo : <http://www.ecolo.be/dossier2004.pacte.climat.php>

⁸⁹ In De Standaard, « 100.000 woningen beter geïsoleerd », 24 janvier 2006.

11) Déplacements domicile-lieu de travail (fiche n°39)

Présentation de la mesure

Cette mesure a pour but d'inciter le contribuable à effectuer les déplacements entre son domicile et son lieu de travail autrement qu'à l'aide de sa voiture, voiture mixte ou minibus (ou d'un même véhicule mis à sa disposition). Elle consiste à fixer forfaitairement les frais professionnels relatifs à de tels déplacements à 0,15 EUR/km, même si les frais réels sont moins élevés. Le type de déplacement (autrement qu'au moyen d'un des véhicules à moteur précités) importe peu : que ce soit par transport public en commun, à vélo, à pied, etc.

Cette mesure étend l'exonération relative aux avantages de toute nature à la suite du remboursement par l'employeur des frais de déplacement du domicile au lieu du travail. Dans la nouvelle réglementation, l'exonération n'est plus octroyée qu'aux travailleurs dont les frais professionnels sont fixés forfaitairement. En outre, il est établi une distinction suivant que le travailleur utilise :

- a) un transport public en commun ; dans ce cas, le paiement ou le remboursement total par l'employeur des frais de transport public du travailleur est exonéré;
- b) un transport collectif organisé par l'employeur ou par un groupe d'employeurs ; dans ce cas, l'indemnité est exonérée à concurrence d'un montant maximum qui est égal au prix d'un abonnement première classe en train pour une distance égale à la distance que le travailleur devrait effectuer en transport public en commun ;
- c) un autre moyen de transport ; dans ce cas, le montant maximum de l'exonération s'élève à 150 EUR.

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1. Définition du problème

Le problème des déplacements entre le domicile et le lieu de travail effectués au moyen du véhicule personnel, cause d'émissions de CO₂ néfastes à l'environnement, facteur influençant négativement les changements climatiques et à l'origine d'un engorgement sans cesse accru des routes belges n'est pas neuf. Le problème est déjà perçu par les autorités dès les années 2000 lorsqu'il est mentionné dans la déclaration de politique fédérale du 17 octobre 2000 :

« Le Gouvernement prend une série de mesures pour aiguiller la demande de mobilité de la voiture vers d'autres modes de transport. Ainsi, sans toucher aux possibilités de déductions applicables actuellement à la voiture, le Gouvernement accordera à tous les moyens de transport une déduction réelle de 6 FB par Km qui peuvent augmenter jusqu'à 50 kilomètres aller simple. Le remboursement par l'employeur des frais du transport en commun n'est plus considéré comme un avantage de toute nature. On encourage ainsi l'employeur à élaborer des plans de transport d'entreprise qui seront intégrés dans le bilan social des entreprises. »⁹⁰

L'intégration de mesures liées aux modes de déplacements entre le domicile et le lieu de travail résulte entre autres des demandes émanant de la société civile en faveur de l'établissement d'une politique de mobilité durable. Citons par exemple les prises de positions

⁹⁰ Portail fédéral <http://www.belgium.be>, particulièrement les pages consacrées à la déclaration de politique fédérale du 17 octobre 2000 se trouvant à l'adresse suivante : <http://www.belgium.be/portal/application?languageParameter=fr&pageid=contentPage&docId=8159>

d'organisations telles que Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw ou d'Inter-Environnement Wallonie asbl⁹¹.

Le problème semble être clairement délimité puisqu'on vise ici spécifiquement les déplacements effectués en automobile entre le domicile et le lieu de travail et que ceux-ci sont jugés trop nombreux⁹² car néfastes d'un point de vue environnemental et qu'ils engendrent d'autres problèmes comme la congestion des routes pour ne citer que celui-ci.

Bien qu'il n'y ait pas de référence directe entre les mesures, une autre mesure de l'inventaire vise à contribuer à l'instauration d'une mobilité plus durable puisqu'elle incite les fonctionnaires à se rendre au travail par le rail, il s'agit du Rail Pass instauré en 2004 (Mesure FED/3.5/52 Promotie Rail Pass dans l'inventaire).

1.2. Définition politique du problème

Le problème n'est pas clairement formulé par le monde politique. L'accent est mis sur la stimulation de modes de transports alternatifs à la voiture. Les gens qui utilisent ce mode de transport pour se rendre au travail sont donc clairement visés mais il n'est à aucun moment mentionné mot pour mot que le but de la mesure est de diminuer le nombre de voitures sur les routes afin de préserver l'environnement et d'atteindre une certaine fluidité du trafic sur les routes belges, ce dont tout le monde pourrait bénéficier au final.

1.3. Niveau de priorité accordé

Cette mesure constitue un axe de la réforme de l'impôt des personnes physiques élaborée par le gouvernement, qui vise à réduire la pression fiscale sur les revenus du travail et qui s'étale sur quatre années (revenus de 2001 à 2004, exercices d'imposition 2002 à 2005). Une échéance pour la mise en œuvre des mesures contenues dans cette réforme est donc fixée.

« Toutes les mesures comprises dans le projet de loi de la réforme de l'IPP entrent progressivement en vigueur à partir de l'exercice d'imposition 2002. Toutes les dispositions sortiront leurs pleins et entiers effets à partir de l'exercice d'imposition 2005. »⁹³

La Commission des Finances et des Affaires économiques du Sénat a, dès 2000, décidé de constituer un groupe de travail qui aurait pour mission de préparer un texte de résolution. Ce groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises au cours des années 2000-2001 et a multiplié les auditions pour finalement élaborer un projet de résolution en cinq volets. Trois leviers ont été utilisés par le groupe de travail pour formuler des recommandations : la législation, la fiscalité et l'infrastructure.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est traité

On peut difficilement parler d'une véritable pression sociale en faveur de l'abandon de la voiture pour se rendre au travail tant l'adage « ma voiture, c'est ma liberté » semble ancré au sein de la société belge.

Les discussions menées au Sénat par le groupe de travail mobilité se sont basées sur diverses études scientifiques et notamment sur l'expérience de car-pooling⁹⁴ menée à Los Angeles.

⁹¹ Voir les communiqués et recommandations sur leurs sites respectifs : www.bondbeterleefmilieu.be et www.iewonline.be

⁹² En 2002, selon une étude Dedicated Research commandée par la FEBIAC, 60% des navetteurs utilisant leur voiture pour aller travailler affirmaient ne pas envisager d'utiliser moins souvent leur voiture même en cas d'aggravation des conditions de circulation.

⁹³ Projet de loi portant réforme de l'impôt des personnes physiques, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2000-2001, 28 mai 2001, n°1270/001.

En termes d'output, le gouvernement a clairement fixé comme objectif d'offrir aux travailleurs la possibilité de déduire fiscalement leurs frais de déplacements, quel que soit le moyen utilisé par ceux-ci pour rallier leur lieu de travail. En accordant un tel avantage fiscal, le gouvernement souhaitait stimuler les modes de transport alternatifs, donc inciter les travailleurs à adopter de nouvelles attitudes de déplacement. L'impact final de la politique de mobilité envisagée étant de limiter le nombre de voitures sur les routes, la mesure fiscale étant un moyen parmi d'autres d'y parvenir :

« le gouvernement élaborera une politique de mobilité intégrée dans laquelle des leviers tant fiscaux (par exemple, droits d'enregistrement, déduction ou avantages dans l'IPP) que structurels (télétravail, horaires étalés) seront introduits. »⁹⁵

Il s'agissait par ailleurs notamment de favoriser le car pooling en tentant de limiter les effets pervers qui pourraient résulter de la promotion de ce style de déplacement.

« Un membre du groupe de travail fait observer que les partisans du car pooling oublient généralement de faire référence au résultat final des expériences à Los Angeles. La première conséquence du car pooling a en effet été d'avoir moins de monde dans les bus et non moins de voitures sur la route. Les utilisateurs potentiels du car pooling sont en effet les mêmes que les utilisateurs des transports en commun. Ils voient les avantages de la voiture (cela va plus vite, il n'y a pas de temps d'arrêt et le confort est plus grand) ce qui fait que les bus roulent à vide. Le nombre de voitures n'a pas diminué car aucun conducteur n'est disposé à abandonner sa voiture pour monter dans celle d'un autre. Si les utilisateurs du car pooling obtiennent le même avantage fiscal que les conducteurs, l'avantage fiscal d'une voiture est multiplié par 4 et une voiture devient même plus rentable que les transports en commun.»⁹⁶

La place occupée dans les médias par les chiffres concernant accidents de la route, le coût des embouteillages ainsi que les conséquences environnementales désastreuses liées à l'augmentation des émissions de CO₂ peuvent être considérés comme une sorte de pression médiatique enjoignant le politique à prendre des mesures pour résoudre ce problème.

Les prises de position des différentes ONG, asbl ou autres associations qui cherchent à protéger l'environnement ont également exercé une certaine pression pour que des mesures soient adoptées en vue de favoriser une mobilité durable.

L'adoption de mesures incitant à une mobilité moins polluante, plus respectueuse de l'environnement constitue un des chevaux de bataille du parti Ecolo depuis bien longtemps déjà. Les pressions imposées par l'Union Européenne via ses avis ou autres communications⁹⁷ sont elles aussi perçues comme des pressions provenant d'organes politiques.

Plusieurs acteurs de la société civile ont, via des communiqués ou des prises de position, émis des avis sur les possibilités d'introduire des critères environnementaux dans la déduction fiscale des frais professionnels liés au transport. Les groupes-cibles n'ont, par contre, pas du tout été consultés sur la mesure, du moins directement.

⁹⁴ Le covoiturage est un système prévoyant le partage d'un véhicule entre différents utilisateurs potentiels. Il s'agit de propriétaires d'automobiles qui n'utilisent leur voiture que sporadiquement et qui, de cette manière, réduisent l'immobilisation d'un important capital. Le car pooling fait référence à des expériences menées aux États-Unis et surtout à Los Angeles où des conducteurs sont encouragés à partager leur voiture avec d'autres usagers.

⁹⁵ Accord de gouvernement de 1999.

⁹⁶ Proposition de résolution relative à la mobilité. *Rapport fait au nom de la commission des finances et des affaires économiques par M. Ramoudt*, Sénat de Belgique, sess. ord. 2000-2001, n°448, 23 mai 2001, p.32.

⁹⁷ Par exemple, *Journal officiel n° C 028 du 29/01/1997*, p. 0021.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

Seuls les résultats en termes d'output sont vérifiables, les arrêtés royaux ont bien été pris. Il apparaît par contre impossible de vérifier si un changement s'est opéré en terme d'outcome. Aucun impact qu'il soit social, environnemental ou économique n'a été chiffré pour la mesure.

La mesure n'est pas du tout obligatoire puisqu'il s'agit d'un incitant fiscal, chacun est donc libre d'opérer le choix qui lui convient pour se rendre sur son lieu de travail.

Justification du choix de la mesure

Des mesures alternatives avaient bien été proposées notamment par un membre d'une formation politique de l'opposition tout comme d'autres idées avaient été évoquées par les membres du groupe de travail pour la mobilité mais aucune d'elle ne fut préférée à la mesure retenue.

S'il n'a pas été prévu d'affecter du personnel supplémentaire pour assurer l'exécution et le suivi de cette mesure, des ressources financières ont par contre bien été dégagées du budget.

« Il en va de même pour la politique de mobilité : les deux mesures prévues ne représentent que 2,2% à 2,5 % du coût total de la réforme. »⁹⁸

2.2. Organisation de la coordination

Aucun autre service public fédéral que celui des Finances n'a été impliqué dans la mesure. On peut néanmoins se demander si dans le cadre d'une politique de mobilité globale il n'aurait pas été intéressant que les SPF finances et transports s'associent et mènent une réflexion commune en fonction de leur expérience et de leur savoir-faire respectifs.

Au niveau de la coordination avec les autres niveaux de pouvoir, la même question peut être posée puisque ce sont les autorités régionales qui sont responsables en matière de transports publics. Par exemple, la mesure aurait peut-être connu plus de succès si l'offre de transports en commun avait été repensée à la lumière de l'avantage fiscal offert. Dans l'accord de gouvernement de 1999, ces pistes étaient pourtant envisagées :

« (...) cette politique entamera une valorisation importante au niveau qualitatif et quantitatif de l'offre des transports en commun (...) Les différents modes de transports en commun doivent être réguliers en temps et aisément accessibles à tous dans l'espace. La coordination et la collaboration avec les sociétés régionales de transport doivent être renforcées notamment en matière d'horaires et d'obligations tarifaires. »⁹⁹

Si l'on espère que la mesure aura des conséquences environnementales positives, il semble néanmoins difficile d'affirmer dans ce cas que des conséquences de nature sociale, économique, d'équité planétaire ou d'équité intergénérationnelle aient été envisagées puisqu'il s'agit de mettre les contribuables sur un pied d'égalité (les personnes se rendant au travail au moyen de leur véhicule personnel bénéficiant déjà de la possibilité de déduire leurs frais de déplacement) en leur octroyant un avantage fiscal indépendamment de leur choix en matière de mode de déplacement, avec l'idée que ceux-ci optent alors pour des modes de transport alternatifs à la voiture.

⁹⁸ Projet de loi portant réforme de l'impôt des personnes physiques, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2000-2001, 27 juin 2001, n°1270/006.

⁹⁹ Accord de Gouvernement de 1999. (8) *La mobilité et le développement durable : une politique intégrée de mobilité*, p. 26.

3. Mise en œuvre

Au regard de cette mesure, le groupe-cible se compose des personnes qui utilisent leur voiture pour se rendre sur leur lieu de travail.

On peut parler de communication en direction des groupes-cibles via la réforme fiscale dans son ensemble qui fut présentée à grands coups de publicité et souvent évoquée par la majorité politique fédérale comme un grand changement pour le contribuable. Cependant, il ne semble pas y avoir eu de communication spécifique sur cette mesure particulière vers les navetteurs qui utilisent leur véhicule personnel chaque matin.

On peut dire que dans ce cas des initiatives volontaires ont été encouragées puisque la mesure vise à octroyer un avantage fiscal aux personnes qui changent leurs habitudes de déplacement. Chacun est libre d'opter pour un moyen de transport alternatif, organisé ou non.

Les modifications touchant le régime des frais liés aux déplacements entre le domicile et le lieu de travail est entré en vigueur dès l'exercice d'imposition 2002. L'échéance fixée a donc bien été respectée.

On peut considérer que les résultats sont enregistrés puisqu'il est possible de connaître le montant total des exonérations octroyées. De plus, si demande d'exonération il y a, elle doit être faite dans la déclaration d'impôts donc il est possible de connaître le montant total des exonérations demandées et octroyées. Le projet de loi du 27 juin 2001 confirme :

« Toutefois, s'il devait apparaître que le budget disponible de 2,5 milliards de francs belges n'est pas épuisé, cette limite sera majorée. Un bilan complet se fera en 2003 sur la base des données disponibles en matière d'enrôlement. »¹⁰⁰

4. Evaluation

Il n'y a aucun mécanisme d'évaluation prévu.

Il est donc impossible de connaître l'impact réel de la mesure sur le trafic quotidien vers et des lieux de travail. Tout comme il est impossible de calculer un quelconque impact environnemental qui se traduirait par une réduction des émissions de CO₂ équivalente au nombre de voitures qui resteraient au garage. Quoiqu'il semble délicat d'établir un lien de cause à effet direct à ce sujet.

Résultats

Les chiffres du nombre de voyageurs utilisant les lignes de la SNCB augmentent d'année en année, on peut légitimement penser que des personnes ont choisi de se rendre sur leur lieu de travail autrement que par le biais de leur véhicule. On peut certainement imputer un changement de comportement à la mesure mais seulement de manière partielle. Nous ne franchirons pas le pas de dire qu'il s'agit ici d'un changement majeur. Trop de facteurs extérieurs tels que la hausse des prix du carburant, les difficultés de circulation, la desserte de zonings par les transports en commun par exemple mériteraient une attention particulière pour tenter de dégager l'impact réel de chaque facteur sur la mobilité en général.

¹⁰⁰ Op. cit. , *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2000-2001, 27 juin 2001, n°1270/006, p. 65.

Sources

- Portail fédéral <http://www.belgium.be>, particulièrement les pages consacrées à la déclaration de politique fédérale du 17 octobre 2000 se trouvant à l'adresse suivante : <http://www.belgium.be/eportal/application?languageParameter=fr&pageid=contentPage&docId=8159>
- Projet de loi portant réforme de l'impôt des personnes physiques, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2000-2001, 28 mai 2001, n°1270/001.
- Proposition de résolution relative à la mobilité. *Rapport fait au nom de la commission des finances et des affaires économiques par M. Ramoudt*, Sénat de Belgique, sess. ord. 2000-2001, n°448, 23 mai 2001, p.32.
- *J.O.C.E.* n° C 028 du 29/01/1997 p. 0021.
- Projet de loi portant réforme de l'impôt des personnes physiques, *Doc. Parl.*, Ch. Repr., 3^{ème} session 2000-2001, 27 juin 2001, n°1270/006.

12) Sociaal label (fiche n°44)

Voorstelling van de maatregel

De wet van 27 februari 2002¹⁰¹, ter bevordering van sociaal verantwoorde productie, heeft het ‘sociaal label’ ingevoerd. Bedrijven kunnen dit label aanvragen voor een specifiek product. Het label identificeert producten die vervaardigd werden met respect voor de rechten van de werknemers (de naleving van de acht basisverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie - IAO). Het label is een informatiemiddel onder de vorm van een keurmerk, dat waarborgen levert over de productievoorwaarden van een dienst of product. Zo beoogt het een nieuw instrument te worden in de strijd tegen mensenwaardige arbeidsvoorwaarden overal in de wereld. Met de invoering van dit label is België een voorloper op internationaal vlak (Peeters, et al., 2005: 5).

1. Agendasetting en definitie van het probleem

1.1.-1.2. Identification et définition politique du problème

Door de globalisering krijgen bedrijven in sommige ontwikkelingslanden de mogelijkheid om hun kosten te drukken door lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden te hanteren. De afzet van hun producten gebeurt hoofdzakelijk in de rijke landen – ze hebben er dus geen belang bij om koopkracht te creëren in eigen land - en hun lage arbeidskosten worden gezien als een concurrentievoordeel.

Hoewel sommige groepen (o.a. de OESO, de WTO en de Wereldbank) ervan uitgaan dat de openstelling van een land voor internationale handel de economische groei van dit land bevordert en dit op zijn beurt positieve gevolgen zal hebben voor de algemene ontwikkeling en tewerkstelling, blijkt dit in de praktijk niet overal te werken. Economische groei is ook mogelijk zonder tewerkstelling en bovendien krijgen sommige werknemers een zodanig laag loon dat ze er niet van kunnen leven. Het sociaal label wil een antwoord geven op de vraag hoe de effecten van globalisering op werkgelegenheid bij te sturen zijn op korte termijn. Anderzijds wil de wet ook de sociaal beschermde arbeid in het Westen beschermen die dreigt te sneuvelen door concurrentiedruk van de wereldeconomie¹⁰².

We vinden hier voornamelijk een referentie naar het economische en sociale aspect van duurzame ontwikkeling en een verwijzing naar de mondiale billijkheid.

De definitie van het probleem en de eerste stappen tot de ontwikkeling van een sociaal label vinden we terug in het wetsontwerp dat in november 1998 werd ingediend in de Kamer¹⁰³. Naar aanloop van het definitieve wetsontwerp is heel wat discussie gevoerd over het hoe en waarom van een sociaal label. Het sociaal label wil sociaal verantwoorde productie bevorderen via een vrijwillige actie, waarbij zowel wetgeving en markt gecombineerd worden.

Er zijn globaal gezien twee wegen om de negatieve effecten van de globalisering op de arbeidsvoorwaarden te beïnvloeden: via overheidsinitiatieven of via zelfregulerende initiatieven van de bedrijven. De bijsturing door de overheid kan op verschillende manieren. Een eerste mogelijkheid is via een aanpassing van de arbeidswetgeving in de betrokken landen, maar de praktijk leert dat zulke wetgeving gemakkelijk omzeild kan worden. De overheid zou in België de verkoop van producten die in onwaardige arbeidsomstandigheden zijn geproduceerd, kunnen verbieden, maar dit is in strijd met de regels van de Wereldhandelsorganisatie en de Europese Unie. Een andere weg om de arbeidsvoorwaarden te beïnvloeden is het systeem van sociale clausules, namelijk arbeidsvoorwaarden tot voorwaarde maken voor handelsakkoorden. Maar ook dit systeem krijgt veel kritiek. Immers, gelijke regels voor landen met een ongelijke situatie, zou de ongelijkheid nog kunnen versterken.

¹⁰¹ Wet van 27 februari 2002 ter bevordering van sociaal verantwoorde productie (B.S. 26 maart 2002)

¹⁰² http://mineco.fgov.be/protection_consumer/social_label/annexe_2_nl.pdf: 1

¹⁰³ Wetsvoorstel tot instelling van een keurmerk ter bevordering van een eerlijke wereldhandel (Ingediend op 10 november 1998 door mevrouw Lisette Croes c.s.)

De IAO heeft internationale regels (conventies) uitgewerkt die verplichtend zijn voor de staten die ze geratificeerd hebben. Maar men kan enkel een klacht indienen tegen de regeringen die de regels niet naleven, niet tegen de bedrijven die ze overtreden. Bovendien is er druk vanuit de bedrijfswereld tegen het opleggen van nieuwe wetten en regels.

Bedrijven kunnen ook zelf initiatieven nemen, zoals de naleving van zelf opgestelde gedragscodes of het volgen van standaarden of criteria voor productlabels, opgelegd door privé-initiatieven. Maar zonder sluitende controle is de geloofwaardigheid van vrijwillige codes en labels beperkt¹⁰⁴ (Peeters, et al., 2005: 7).

Daarom is men op zoek gegaan naar nieuwe mechanismen. Het sociaal label combineert wet en markt. De wettelijke criteria voor toepassing en uitvoering van het label zijn vastgelegd door de overheid. De markt rekent op vrijwillige inspanningen van bedrijven en consumenten om te kiezen voor een gelabeld product.

We vinden de wil om een sociaal keurmerk te creëren ook terug in het 1^{ste} Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling (ICDO-CIDD, 2000: 19):

102. Op het vlak van de naleving van de fundamentele rechten van de werknemers en socio-economische ontwikkeling zal België een sociaal keurmerk ontwikkelen dat toegekend wordt aan goederen en diensten voor de naleving van de basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie. Ze zal ook andere keurmerken aanmoedigen die een eerlijkere handel bevorderen. Met deze ervaring zal België de aanvaarding van deze keurmerken zowel op Europees als multilateraal niveau ondersteunen. De doelstelling ervan is om de werkomstandigheden en de sociale en economische ontwikkeling van de bevolking van de ontwikkelingslanden te verbeteren (zie deel 3, Internationale handel).

Op het moment van de publicatie van dit plan, is het wetsontwerp al ingediend in de Kamer.

1.3. Niveau de priorité accordé

Het oorspronkelijke wetsvoorstel werd al in november 1998 ingediend in het Federale Parlement. Uiteindelijk is het sociaal label gecreëerd via de wet van 27 februari 2002, die gepubliceerd werd op 26 maart 2002 in het Belgisch Staatsblad. De wet trad uiteindelijk in werking op 1 oktober 2003¹⁰⁵. Het volledige proces van wetsontwerp tot goedkeuring is terug te vinden in de kamerdocumenten van dit dossier¹⁰⁶.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est traité

Er blijkt een vraag van consumenten naar de invoering van een sociaal label. Volgens een studie die het OIVO, een overkoepelende studiedienst van verbruikersorganisaties, heeft uitgevoerd naar het gedrag en de verwachtingen van consumenten (CoBeM – Consumer Behavior) zou een vijfde van hen graag goederen kopen die geproduceerd zijn met respect voor de sociale normen, maar in de praktijk zijn er te weinig producten op de markt die een label dragen dat dit garandeert (NN, 2002b). Het OIVO zetelt in verschillende organisaties als vertegenwoordiger voor consumentenbelangen en dus kan men de resultaten van de door hen gevoerde studie zien als ondersteuning voor die vraag.

De belangrijkste doelstellingen van de invoering van het sociaal label:

Ouput:

- creatie van een label voor sociaal verantwoorde productie.
- promotie van de basisarbeidsrechten die zijn ingeschreven in de basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (vakbondsvrijheid, collectief overleg, verbod op dwangarbeid, verbod op kinderarbeid, gelijkheid en verbod op discriminatie) (TFDO, 2002: 125).

¹⁰⁴ http://mineco.fgov.be/protection_consumer/social_label/annexe_2_nl.pdf; p. 2

¹⁰⁵ <http://www.social-label.be/social-label/NL/sociaal-label/inleiding.htm>

¹⁰⁶ <http://www.senat.be/www/?Mival=/Dossiers/DossierFiche.html&LEG=1&NR=1419&LANG=nl>,
<http://www.senate.be/www/?Mival=/Dossiers/DossierFiche.html&LEG=2&NR=288&LANG=nl>

Oucome:

- keuze van consumenten beïnvloeden,
- informatie leveren aan spaarders en institutionele investeerders (het label kan als evaluatie-instrument gebruikt worden indien ze hun kapitaal in sociaal verantwoorde ondernemingen willen investeren),

Impact:

- bevordering van de sociale productie wereldwijd,
- werkomstandigheden en de sociale en economische ontwikkeling van de bevolking van de ontwikkelingslanden verbeteren.

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile

Het wetsvoorstel steunt op de vraag van consumenten en NGO's naar een betrouwbare referentie voor allerlei bestaande privé-initiatieven op het vlak van sociaal verantwoorde productie (TFDO, 2002). Tevens zoekt de wet een compromis tussen tegengestelde bekommernissen van vakbonden en NGO's. De vakbonden klagen over de slechte arbeidsvoorwaarden in derdewereldlanden, en vragen daarom om sociale clausules. Ze zijn tevens bekommerd om de impact van ongelijke concurrentievoorwaarden op de tewerkstelling in eigen land. De NGO's wijzen bijkomende sancties voor landen uit het zuiden af, omdat zij nu al te lijden hebben onder exportbelemmeringen¹⁰⁷.

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

De doelgroepen van het label zijn zowel de bedrijven als de consumenten. Bedrijven worden aangespoord om het label aan te vragen, op die manier kunnen zij zich profileren op de markt. Consumenten krijgen de mogelijkheid om gewaarborgd te kiezen voor producten die in menswaardige omstandigheden vervaardigd zijn.

Zowel experts als sociale actoren waren aanwezig op een seminarie¹⁰⁸ (21 maart 2001), waar een stand van zaken werd opgemaakt rond de parlementaire werkzaamheden inzake het wetsvoorstel tot invoering van een sociaal label. Het doel van deze studiedag was de tekst van het project te verrijken en tevens het project kenbaar te maken bij sociale actoren en het grote publiek (NN, 2001). We kunnen zeggen dat beide doelgroepen (weliswaar via vertegenwoordiging) konden deelnemen aan het uitwerken van de bepalingen van de wet.

2. Programmatie (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

We hebben reeds eerder opgemerkt dat de weg van wetsvoorstel tot eigenlijke goedkeuring van de wet een lang proces is geworden. Het volledige beleidsproces (tot de situatie in 2002) staat beschreven in het Federaal Rapport Duurzame Ontwikkeling van 2002 (TFDO, 2002: 125-128).

In het oorspronkelijk voorstel zou het label gelden voor goederen en diensten op de Belgische markt. Daarnaast was er een certificaat voorzien voor bedrijven als entiteiten, die producten of diensten produceren en verkopen. De Senaat heeft toen enkele veranderingen aangebracht. Het certificaat voor bedrijven werd geschrapt, waardoor het toepassingsgebied verkleinde. Nu kan een bedrijf voor sommige producten het label aanvragen, terwijl het voor ander producten de voorwaarden niet nakomt. De Senaat ging ervan uit dat het beter is van iets kleins te vertrekken en dat na verloop van tijd uit te breiden.

Aangezien de wet een effect kan hebben op het vrij verkeer van goederen en diensten is het voorstel ook ter kennis gegeven aan de Europese Commissie en de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Zij maakten op hun beurt enkele aanpassingen.

¹⁰⁷ http://mineco.fgov.be/protection_consumer/social_label/annexe_1_nl.pdf p. 1

¹⁰⁸ Seminarie georganiseerd door de Vice-Premier, minister van Begroting, Sociale Integratie en Sociale Economie, Johan Vande Lanotte, in samenwerking met de GRESEA (Groupe de Recherche pour une Stratégie économique alternative) en volksvertegenwoordiger Dirk Van der Maelen

De Europese Commissie benadrukt dat de wet volgende drie aspecten moet bevatten om verenigbaar te zijn met de internationale handelsregels:

- 1) vrijwillig karakter van het label;
- 2) geen discriminatie voor het verkrijgen of niet aanvragen;
- 3) transparantie.

De ontwikkelingslanden binnen de WTO waren tegen de invoering van het sociaal label, omdat ze het beschouwden als een vorm van handelsbelemmering (TFDO, 2002: 125-128).

Communicatie

Bij de aanvaarding van het wetsvoorstel, werd beslist om een vademecum op te stellen en een informatiecampagne en website te voorzien (TFDO, 2002: 127). Op 12 september 2002 lanceerde toenmalig Minister van Economische Zaken een informatiecampagne voor het sociaal label en koppelde hieraan een wedstrijd voor kinderen om een logo voor het sociaal label te ontwerpen (NN, 2002a). Alle informatie over het sociaal label is terug te vinden op de website: www.sociaal-label.be. Sinds november 2005 is er een handleiding beschikbaar voor de aanvraag van het sociaal label. Deze handleiding¹⁰⁹ tracht twijfels en onduidelijkheden weg te nemen en zo het aantal aanvragen op te drijven.

Verantwoordelijke diensten

- Het 'comité voor een sociaal verantwoorde productie' (CSVP) brengt advies uit bij de Staatssecretaris voor Sociale Economie over de aanvragen en de toekenning van het label, over de controle op en de klachten over het gebruik van het label, en over de intrekking ervan. Het CSVP geeft ook advies bij eventuele wijzigingen of aanpassingen van de wet. Dit comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van vakbonden, werkgeversorganisaties, NGO's, overheid, en andere belanghebbende instanties. Het secretariaat van dit comité bevindt zich in OIVO (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties). Zij volgen ook de dossiers op.
- De toekenning van het label zal gebeuren door de minister van Economische zaken, op dwingend advies van de CSVP (na audit van een onafhankelijk controle orgaan).
- De verantwoordelijke openbare dienst is de POD Maatschappelijke Integratie, Cel Sociale Economie. Zij beheren de website, die in 2005 een volledige herstructurering onderging.

Indicatoren

De gebruikte indicatoren kunnen we hier definiëren als de basisconventies van de IAO, welke de volgende vijf basisprincipes omvatten:

- Minimumleeftijd voor kinderarbeid en verbod op ergste vormen van kinderarbeid
- Verbod op discriminatie inzake tewerkstelling en lonen
- Verbod op dwangarbeid
- Recht op vakbondsvrijheid
- Recht van organisatie en collectief overleg (Peeters, et al., 2005: 7).

Er is tijdens het ontwerp van de wet op sociaal verantwoorde productie grondig nagedacht en gediscussieerd over andere mogelijke oplossingen om het probleem aan te pakken (cf. 1.2). Uiteindelijk is voor een combinatie van wettelijke bepalingen en vrije markt gekozen.

2.2. Coordination

De administratie van het sociaal label is de POD Maatschappelijke Integratie (Cel Sociale Economie). Er zijn geen andere federale overheidsdiensten, noch gewestelijke of gemeenschapsoverheidsdiensten direct betrokken. Wel zijn er vertegenwoordigers van verschillende federale ministers lid van het comité. Dit comité nodigt ook een vertegenwoordigers van elke gewestregering uit als lid met raadgevende stem.

¹⁰⁹ http://mineco.fgov.be/protection_consumer/social_label/annexe_1_nl.pdf

3. Uitvoering van de maatregel

Uiteindelijk wordt de wet ter bevordering van de sociaal verantwoorde productie bekrachtigd en afgekondigd op 27 februari 2002 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad op 26 maart 2002. In de loop van 2003 worden ook de nodige uitvoeringsbesluiten gepubliceerd, zodat alle voorwaarden vervuld zijn om de sociaal verantwoorde goederen of diensten van een label te voorzien. Op 1 april 2003 hebben de minister van Economische Zaken en het comité voor het sociaal label het logo voor het label aan de pers voorgesteld (NN, 2003).

De procedure voor het aanvragen van het sociaal label verloopt in een aantal stappen. De aanvraag van bedrijven wordt gericht aan het comité CSVP en dit comité beslist of de aanvraag ontvankelijk is en welk deel van de productieketen aan controle moet onderworpen worden. Als de aanvraag ontvankelijk is, kiest het bedrijf een erkende en geaccrediteerde sociale auditinstelling aan wie de definitieve aanvraag wordt gericht. Het definitief rapport van de controle-instelling wordt overgemaakt aan het bedrijf en aan het comité CSVP. Deze laatste richt een gemotiveerd advies tot de verantwoordelijke minister die dan een beslissing zal nemen (NN, 2003).

De controle door een onafhankelijke instelling is nodig om de geloofwaardigheid van het label te garanderen. Het label is geldig voor een periode van drie jaar, daarna wordt er een nieuwe officiële controle uitgevoerd om het label te hernieuwen. Tijdens de geldigheidsduur kan iedereen die vaststelt dat de voorwaarden niet worden nageleefd een klacht indienen bij het Secretariaat Sociaal Label (Cel Sociale Economie – POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie)¹¹⁰.

De doelgroepen van het sociaal label zijn in de eerste plaats de bedrijven, zij moeten het label aanvragen. Op de tweede plaats komen de consumenten, zij moeten gestimuleerd worden om het gelabeld product te kopen. Om het aantal labels op de markt te verhogen richt men zich dus eerst tot de bedrijven. Om bedrijven meer te informeren en te stimuleren is er een herstructurering van de website gebeurd en is er een handleiding beschikbaar op die website. Er wordt ook gewerkt aan een premie in het kader van de externe audit omdat de kosten van deze audit kunnen oplopen en dit kan zwaar wegen op kleine en middelgrote bedrijven en bedrijven uit de sociale economie¹¹¹.

Rapportering van resultaten

Momenteel hebben vijf producten het sociaal label verkregen. Meer informatie over deze producten is terug te vinden op de website. Drie andere producten hebben een aanvraag lopen.

Artikel 13 van de wet ter bevordering van sociaal verantwoorde productie¹¹² vermeldt dat de minister elk jaar een verslag moet voorleggen over de toepassing van deze wet aan de federale wetgevende Kamers. Tot op heden is dit nog niet gebeurd.

4. Evaluation

In het oorspronkelijk beleid is geen evaluatie voorzien. Een echte evaluatie van de maatregel is er ook niet (of nog niet) gebeurd. Wel is er een studie voorhanden die als doel heeft het systeem van invoering van sociaal label bij te staan in zijn ontwikkeling. Dit gebeurde op verschillende manieren (Spillemaeckers, et al., 2003-2004):

- Met behulp van een literatuurstudie werd informatie over bestaande labels verzameld.
- Twee instrumenten werden ontwikkeld om het systeem transparanter te maken (handleiding en een referentieel).
- Bedrijven werden aangemoedigd en begeleid bij de aanvraag van het label.
- Rondetafels met stakeholders leidden tot een SWOT analyse van het sociaal label.
- Er werd een knelpuntenanalyse opgesteld met daarbij mogelijke oplossingen en antwoorden.

¹¹⁰ http://mineco.fgov.be/protection_consumer/social_label/annexe_1_nl.pdf, <http://www.social-label.be/social-label/NL/controle/klachten.htm>

¹¹¹ Algemene Beleidsnota van de staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie (Deel Sociale Economie, 26 oktober 2005, p. 14-15)

¹¹² Wet van 27 februari 2002 ter bevordering van sociaal verantwoorde productie (B.S. 26 maart 2002)

Uit deze studie bleek dat er nood was aan een verduidelijking van de procedures van het label. De grote struikelblokken bleken de kostprijs van de monitoring en het gebrek aan communicatie. Uit de beleidsnota van de staatssecretaris (cf. infra) blijkt dat er aan deze tekortkomingen wordt gewerkt.

Résultats

Outcome

Er zijn op dit ogenblik 5 producten met een sociaal label. We kunnen dus spreken van een verandering in gedrag, hoewel deze verandering wel zeer klein is. We hebben er verder geen zicht op wat de perceptie is bij de consumenten van dit label.

Het label is zo goed als onbekend bij de consumenten¹¹³.

Bronnen

- Wet van 27 februari 2002 ter bevordering van sociaal verantwoorde productie, *B.S.*, 26 maart 2002.
- Wetsvoorstel tot instelling van een keurmerk ter bevordering van een eerlijke wereldhandel (Ingediend op 10 november 1998 door mevrouw Lisette Croes c.s.)
- Algemene Beleidsnota van de staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie (Deel Sociale Economie), 26 oktober 2005, *Parl. Doc*, DOC 51 2045/001.
- ICDO-CIDD. 2000. Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004.
- NN. 2001. 'Het sociaal label en de eerlijke handel', in: *De Wakkere Consument*(86).
- NN. 2002a. 'Het sociaal label zoekt een logo: kinderen, neem potlood en papier...!', in: *De Wakkere Consument* (120).
- NN. 2002b. 'Het sociaal label: een proces van lange adem', in: *De Wakkere Consument* (82).
- NN. 2003. 'Het sociaal label heeft een logo!' in: *De Wakkere Consument* (133).
- PEETERS, H., DRIESEN, L., SPILLEMAECKERS, S. and VAN BRAECKEL, D. 2005. Handleiding bij de aanvraag van het sociaal label. Ethibel.
- SPILLEMAECKERS, S., PEETERS, H., VANHOUTTE, G. and VAN BRAECKEL, D. 2003-2004. Handleiding tot het Belgisch Sociaal Label - Eindrapport. Ethibel.
- TFDO. 2002. Een stap naar duurzame ontwikkeling? Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling 2002.
- Context sociaal label
http://mineco.fgov.be/protection_consumer/social_label/annexe_2_nl.pdf
- Inleiding tot het sociaal label
<http://www.social-label.be/social-label/NL/sociaal-label/inleiding.htm>
- Dossierfiche
<http://www.senate.be/www/?MIval=/Dossiers/DossierFiche.html&LEG=1&NR=1419&LANG=nl>
<http://www.senate.be/www/?MIval=/Dossiers/DossierFiche.html&LEG=2&NR=288&LANG=nl>
- Het principe van het sociaal label
http://mineco.fgov.be/protection_consumer/social_label/annexe_1_nl.pdf
- Klachten
<http://www.social-label.be/social-label/NL/controle/klachten.htm>
- Dhr. MEIRSMAN, secretariaat van het CSVP, Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties (OIVO)

¹¹³ visie van Dhr. Meirsmann (OIVO)

13) Commission pour l'Étiquetage et la Publicité écologiques, Code de la publicité écologique (fiche n°46)

Présentation de la mesure

La mesure consiste en la création d'une Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques (CEPE). L'idée de cette création apparaît pour la première fois dans les travaux parlementaires de la loi sur les pratiques du commerce (Loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur). Elle est introduite par l'amendement de deux parlementaires¹¹⁴, visant à la mise en place d'une "commission du code de la publicité écologique".

La justification de cet amendement invoque la préoccupation croissante de "l'homme de la rue" pour l'environnement et le risque que les entreprises utilisent de manière abusive une argumentation écologique. Le but de la modification proposée est de "*freiner le développement de la publicité écologique trompeuse et de préserver la crédibilité des ecolabels*". La première proposition détaillait la composition de la Commission et le contenu du Code, sur la base du Code néerlandais.

Un amendement ultérieur¹¹⁵ a introduit le texte tel qu'adopté qui prévoit la création, au sein du Conseil de la Consommation, d'une "*commission chargée d'émettre des avis et des recommandations au sujet de la publicité et de l'étiquetage relatifs aux effets sur l'environnement et au sujet de l'élaboration d'un code de la publicité écologique.*" (Loi du 14 juillet 1991, art.29) Cette commission fut créée par l'arrêté royal du 13 janvier 1995 portant création de la Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques.

Le code de la publicité écologique a été finalisé par la Commission fin 1997 et est entré en vigueur dans le courant de l'année 1998. Les objectifs du Code sont protéger les consommateurs contre des arguments trompeurs et édicter des lignes directrices claires pour le monde de la publicité. Son application est soumise au contrôle du Jury d'Ethique Publicitaire (JEP), organe d'autodiscipline du secteur de la publicité en Belgique.

Remarque : Particularités de la mesure

Tout d'abord, la mesure est par essence très ponctuelle à mettre en œuvre puisqu'elle consistait à créer une autorité de régulation chargée d'émettre des avis et recommandations, d'édicter un code et d'en contrôler l'application. De plus, elle est relativement ancienne et il est dès lors très difficile de trouver d'autres sources d'information que les travaux parlementaires.

Ensuite, la Commission présente certaines particularités dans son fonctionnement.

La composition de la Commission est paritaire : elle comprend, d'une part, des représentants des organisations de consommateurs et de protection de l'environnement et, d'autre part, des représentants de la production, de la distribution, des classes moyennes et de la publicité. Cette composition semble poser quelques problèmes dans l'exercice des missions assignées.

Ainsi, il est prévu que la Commission évalue la mise en œuvre du Code et le contrôle effectué par le JEP, ce qu'elle a fait à deux reprises en 2000 et en 2001. Cependant, les avis sont loin d'être concordants : les représentants des organisations de consommateurs et de protection de

¹¹⁴ Amendement n°208 de MM. CUYVERS et SIMONS, Ch. repr., sess. ord. 1989-1990, n°1240/11, p.14.

¹¹⁵ Amendement n°282 de M CUYVERS et consorts, Ch. repr., sess. ord. 1989-1990, n°1240/19, p.2.

l'environnement ne sont pas satisfaits de l'efficacité du Code et du traitement des plaintes par le JEP, ils souhaiteraient une révision du système ; alors que les représentants de la production, de la distribution, des classes moyennes et de la publicité estiment que l'application du Code "porte ses fruits", même si le processus prend du temps. Par ailleurs, pour demander une action au Gouvernement, par exemple adopter le Code dans un arrêté royal afin d'en renforcer l'application en lui donnant force contraignante, il faut l'unanimité. Les avis étant très divergents, aucune action n'a été prise.

La composition paritaire de la Commission semble être un obstacle à l'instauration d'un processus efficace. Cette constatation pose la question de l'intérêt de ce type d'alternative au processus politique conventionnel. La solution ici adoptée est certes plus souple, mais de nombreux blocages ont été rencontrés du fait de la nécessité de l'unanimité au sein d'un organe paritaire. Depuis quelques années, la Commission est "en veilleuse" (le dernier avis remis date de mars 2003).

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1. - 1.2. Identification et définition politique du problème

L'idée de la création d'une Commission apparaît pour la première fois dans les travaux parlementaires de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. Aucune information supplémentaire n'a été trouvée sur l'origine de cette idée.

Le problème identifié dans les travaux parlementaires est l'utilisation, parfois abusive, par les entreprises de l'intérêt des consommateurs pour l'environnement comme argument de vente. Cela a pour effet d'induire les consommateurs en erreur.

L'objectif est de protéger les consommateurs (pilier social) en régulant l'utilisation de l'environnement comme argument de vente (pilier environnemental). Ni le pilier économique, ni les enjeux relatifs à l'équité planétaire et intergénérationnelle ne sont mentionnés.

La mesure ne présente pas de liens avec d'autres mesures de l'inventaire, par contre elle s'insère dans l'ensemble des dispositions régissant la publicité.

1.3. Niveau de priorité accordé

Les travaux parlementaires ne relatent pas le déroulement du processus de mise à l'agenda et la personne contactée ne dispose pas d'informations à ce sujet.

1.4. Raisons pour lesquelles le problème est traité

Aucune information n'a été trouvée en ce qui concerne l'existence d'une éventuelle pression sociale. Il en est de même pour l'existence d'une étude ou de l'analyse d'un groupe de travail.

Les objectifs de la création de la Commission sont clairement formulés. En terme de processus (output), elle a pour missions d'émettre des avis et recommandations au sujet de l'étiquetage et la publicité écologiques et d'édicter un Code déterminant les limites dans lesquelles l'argumentation écologique est autorisée. Le but est d'aboutir à un changement de comportement du monde de la publicité dans ce domaine (outcome) et de fournir aux consommateurs une information claire, leur permettant de poser leurs choix de consommation en connaissance de cause (impact social).

1.5. Importance du problème aux yeux de la société civile

Aucune information n'a été trouvée en ce qui concerne l'existence d'une éventuelle pression sociale. Par contre, les acteurs de la société civile ont émis des avis sur la mesure : le Conseil de la Consommation a émis deux avis sur la création de la commission. Le premier (C.C.100) a été rendu avant l'adoption de la loi du 14 juillet 1991 consacrant l'existence de la Commission. Le second (C.C.107) concerne le projet d'arrêté royal portant création d'une commission pour la publicité écologique.

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

Les vendeurs ont été consultés par l'intermédiaire du Conseil de la Consommation.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

Le résultat en terme d'output est vérifiable (un code, des avis et recommandations). Le changement de comportement n'est, quant à lui, pas quantifié et seul un impact social est mentionné, sans être chiffré. Aucun délai n'était fixé pour l'exécution de la mesure.

La loi stipule que c'est le Roi qui crée la commission. Vu le fonctionnement institutionnel belge, ce sont les Ministres compétents – en l'occurrence le Ministre des Affaires économiques en concertation avec le Ministre des Classes moyennes et le Ministre de l'Environnement – et leurs administrations qui sont responsables de l'exécution de la mesure. La mission conférée par la loi est la création de la commission et la détermination de sa composition.

La mesure n'a pas un caractère obligatoire, aucune sanction n'est prévue et aucun indicateur n'est identifié. Les arguments justifiant la solution adoptée n'apparaissent pas dans les travaux parlementaires et aucune autre information n'a été trouvée à ce sujet.

Des moyens financiers sont alloués à l'exécution de la mesure par l'article 8 de l'arrêté royal du 13 janvier 1995 qui stipule :

"Les dépenses résultant des missions de la Commission ainsi que les frais de fonctionnement sont imputés au budget du Ministère des Affaires économiques".

Aucune information n'a été trouvée en ce qui concerne la prévision d'autres moyens (humains et temps imparti).

2.2. Coordination

Plusieurs Ministres, et donc leurs administrations respectives, sont concernés par l'exécution de la mesure. Il s'agit du Ministre des Affaires économiques, du Ministre des Classes moyennes et du Ministre de l'Environnement. L'interaction entre ces différents acteurs n'est pas prévue dans la loi. Aucune information n'a été trouvée quant à l'examen d'une éventuelle interaction de la mesure avec d'autres mesures fédérales.

En ce qui concerne les enjeux du développement durable, les conséquences sociales (meilleure protection du consommateur) et environnementales (non usage de l'environnement comme argument de vente) sont les seules envisagées.

Par rapport à la coordination verticale, les travaux parlementaires relatent des débats relatifs à la compétence des Régions en matière d'environnement et au risque de dépassement des compétences fédérales. L'avis du Conseil d'Etat a été demandé à ce sujet et ce dernier considéra que le pouvoir fédéral était compétent et le seul concerné.

3. Mise en œuvre (plans d'action et output)

Il n'existe pas de document formel reprenant l'ensemble des informations relatives à l'exécution de la mesure (plan d'action).

La mesure consiste en la mise en place d'un instrument social / informatif. Aucune information relative au choix de l'instrument, de ses modalités et aux critères sous-tendant ce choix n'a été trouvée.

Aucune sanction de la mise en œuvre de la mesure n'est prévue. Celle-ci consistant en la création d'une commission, l'instauration d'un processus de contrôle de la bonne exécution n'était pas pertinente.

La mesure a été exécutée via l'adoption de l'arrêté royal du 13 janvier 1995 (décision nécessaire à l'exécution de la mesure). Le responsable s'est donc acquitté de la mission qui lui était assignée.

Les vendeurs constituent le groupe-cible de la mesure ; c'est eux qui doivent modifier leur comportement publicitaire. Leurs représentants siégeant tant au Conseil de la Consommation qu'à la Commission, ils sont impliqués dans la mise en œuvre de la mesure. On peut dès lors considérer qu'il existe une communication à leur égard.

Aucune autre information n'a été trouvée sur l'organisation de la communication au sein du pouvoir fédéral. Le pouvoir fédéral étant le seul impliqué dans l'exécution de la mesure, la question de l'organisation des interactions avec d'autres niveaux de pouvoir n'est pas pertinente.

L'arrêté royal du 13 janvier 1995 prévoit une obligation de rapportage. L'article 7 stipule en effet :

"La Commission établit un rapport annuel sur ses activités et le remet au Ministre qui a les Affaires économiques dans ses attributions, au Ministre qui a l'Environnement dans ses attributions et au Ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions.

Ce rapport est repris dans le rapport annuel du Conseil de la Consommation."

Aucune information supplémentaire, notamment relative à la mise en œuvre de cette obligation, n'a été trouvée. Le rapport prévu ne figure pas dans les deux rapports du Conseil de la Consommation disponibles en ligne.

4. Evaluation

Aucune évaluation n'était prévue et aucune évaluation du fonctionnement de la Commission n'a été réalisée.

Résultats

Aucune information n'a été trouvée à ce sujet.

Sources

- Loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, *M.B.* 29 août 1991.
- Arrêté royal du 13 janvier 1995 portant création de la Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques, *M.B.* 10 février 1995.
- Projet de loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1989-1990, n°1240.

- *Code de la publicité écologique*, disponible en ligne à l'adresse http://www.mineco.fgov.be/protection_consumer/councils/consumption/commission_fr_02e.htm
- DE CALUWÉ, DELCORDE ET LEURQUIN, *Les pratiques du commerce*, Bruxelles, Larcier, 1991, n^{os} 11.259-11.263.

- Site du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie <http://www.mineco.fgov.be>, particulièrement les pages dédiées au Conseil de la Consommation et à la Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques, se trouvant respectivement aux adresses suivantes : http://www.mineco.fgov.be/protection_consumer/councils/consumption/council_fr_01.htm et http://www.mineco.fgov.be/redir_new.asp?loc=/protection_consumer/councils/consumption/commission_fr_02.htm

Contact : Mme Isabelle MAHIEU, Attaché, SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie, Direction générale de la Régulation et de l'Organisation du Marché, Service de la Protection des

14) Etiquette CO₂ et guide de la voiture propre (fiche n°47)

Présentation de la mesure

Aujourd'hui, la réalité des changements climatiques et le rôle de gaz à effet de serre dans le réchauffement de la planète sont communément admis. En vue d'endiguer les conséquences des changements climatiques, plusieurs instruments ont été adoptés au niveau international, dont le Protocole de Kyoto. Afin d'atteindre les objectifs fixés par ce dernier, l'Union européenne a pris des mesures visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre dans les Etats membres et notamment les émissions de CO₂ du trafic routier.

Le transport routier constitue une part importante des émissions de gaz à effet de serre (en Belgique 17,7%¹¹⁶) et une grande partie du trafic routier est constitué par des déplacements en voitures particulières (en Belgique 89%¹¹⁶). L'Union européenne s'est dès lors fixé comme objectif de ramener les émissions moyennes de CO₂ des véhicules particuliers neufs (essence et diesel) à 120 g/km pour 2010 au plus tard¹¹⁷.

Afin d'atteindre cet objectif chiffré, l'Union a adopté une stratégie comprenant trois aspects :

1. La conclusion d'accords avec le secteur automobile afin de diminuer les émissions de certains polluants, y compris le CO₂, pour les nouveaux véhicules mis sur le marché ;
2. Un volet fiscal ;
3. Un volet relatif à l'information des consommateurs.

La mise en œuvre de ce dernier point constitue la mesure ici examinée. Celle-ci a été adoptée par la directive 1999/94/CE et transposée en droit belge par l'arrêté royal du 5 septembre 2001. Elle impose des normes d'information à respecter.

Tout concessionnaire automobile vendant des voitures neuves doit afficher sur chaque modèle en vente une "étiquette". Cette étiquette reprend, notamment, la consommation de carburant (en litres par 100 km) et les émissions de CO₂ (en grammes par km) du véhicule. Pour permettre de situer ce véhicule par rapport à la moyenne, l'étiquette affiche une échelle de couleurs sur laquelle est situé le véhicule. Les modalités de présentation de l'étiquette sont laissées à l'appréciation des Etats membres.

Par ailleurs, la DG Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement doit éditer au minimum une fois par an, un "*Guide de la voiture propre*". Ce guide reprend des informations relatives aux conséquences de la pollution automobile, des conseils de bonne utilisation des véhicules et de comportement au volant afin de limiter les émissions de CO₂ et, pour tous les modèles en vente en Belgique, le niveau d'émission de CO₂ du véhicule, la consommation en carburant et la norme Euro applicable (norme qui indique le taux d'émissions maximum des autres polluants). Le guide est distribué à tous les concessionnaires, qui doivent l'exposer, aux consommateurs qui en font la demande et est disponible en ligne.

Il est également prévu que, dans chaque point de vente, une affiche doit reprendre la liste des informations relatives aux émissions de CO₂ et à la consommation de carburant pour chaque

¹¹⁶ Chiffres de 2003 du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, cités sur son site à la page

https://portal.health.fgov.be/portal/page?_pageid=56,547250&_dad=portal&_schema=PORTAL&_menu=menu_6_3_4

¹¹⁷ Actuellement, certaines voitures émettent en deçà de ce seuil, mais la moyenne est environ de 160 g/km.

modèle. Les modèles doivent être présentés par type de carburant et classés selon l'ordre dégressif des émissions de CO₂. Les données relatives aux émissions de CO₂ et à la consommation doivent aussi figurer sur la documentation promotionnelle.

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1.-1.2. Identification et définition politique du problème

Les changements climatiques et la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre afin de limiter leurs conséquences constituent un défi dont sont conscients tant la société civile que le monde politique.

Comme mentionné dans la présentation de la mesure, le CO₂ est l'un des principaux gaz à effet de serre cause des changements climatiques et l'une des principales sources de CO₂ est le trafic routier. Or les obligations internationales liant la Belgique et l'Union européenne imposent une réduction des émissions de CO₂. Un des outils envisagé par l'Union européenne pour réduire ces émissions est l'information des consommateurs car *"l'information joue un rôle décisif dans le fonctionnement des forces du marché ; (...) la fourniture d'informations précises, utiles et comparables (...) est susceptible d'orienter les choix des consommateurs"*, ce qui peut inciter les fabricants à réduire la consommation des voitures produites (Directive 1999/94/CE, préambule).

Les informations qui doivent être disponibles suite à cette mesure sont utilisées dans trois autres mesures de l'inventaire : "Guide d'achat de véhicules motorisés à l'usage des administrations fédérales" (fiche n°24), "Réduction d'impôts pour les particuliers sur les voitures émettant moins de CO₂" (fiche n°34) et "Verdir" la fiscalité des voitures de société" (fiche n°35). Mais, cette mesure-ci étant antérieure, elle ne fait pas référence à ces trois autres mesures. Par contre l'arrêté royal est adopté en exécution de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé (fiche n°26 Loi-cadre normes de produit).

La dimension environnementale est le seul pilier du développement durable mentionné.

1.3. Niveau de priorité accordé

Au niveau européen, des ressources spécifiques ont été allouées afin de réfléchir au problème des émissions de CO₂ par les voitures particulières et à leur réduction.

La directive fixait une échéance pour sa transposition (le 18 janvier 2001).

1.4.-1.5. Raisons pour lesquelles le problème est traité et importance du problème aux yeux de la société civile

La mesure est adoptée suite à des pressions multiples en ce qui concerne les changements climatiques, notamment une pression politique : le respect des engagements internationaux. En amont de la rédaction de la directive, plusieurs études ont été menées pour déterminer les actions les plus appropriées afin d'atteindre l'objectif chiffré par la stratégie européenne : un taux d'émission de CO₂ de 120 g/km par les voitures particulières pour 2010 (impact).

Les autres objectifs de la mesure sont également clairement formulés. En terme de processus (output), l'étiquette CO₂ et un guide annuel doivent être élaborés afin d'influencer le choix des

consommateurs au profit de voitures "plus propres" (changement de comportement - outcome).

Par ailleurs, les acteurs de la société civile ont été consultés au niveau européen et impliqués dans la rédaction de la mesure belge. La Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement a consulté plusieurs intervenants avant l'adoption de l'arrêté royal. Le Conseil Fédéral du Développement durable, le Conseil supérieur d'Hygiène publique, le Conseil de la Consommation, le Conseil central de l'Economie et le Conseil supérieur des indépendants et des petites et moyennes entreprises ont été sollicités et ont remis un avis.

1.6. Implication des groupes-cibles lors de la rédaction de la mesure

Le secteur automobile belge, et les vendeurs de voitures en particulier, constituent le groupe-cible de la mesure. Outre leur participation à certains organes d'avis, ils ont été spécifiquement associés à la rédaction de l'arrêté royal par un processus de concertation informelle.

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

Le résultat en terme d'output est vérifiable (une étiquette et un guide annuel), mais le changement de comportement n'est pas quantifié. Un impact environnemental est mentionné pour l'ensemble de la stratégie européenne et il est chiffré : il s'agit de réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières à 120 g/km pour 2010. Un délai d'exécution de la mesure était prévu : trois mois après la publication au Moniteur belge.

Plusieurs services sont responsables de l'exécution de la mesure. Le service "Politique des produits" du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement est chargé de la rédaction du guide, de sa diffusion et de sa promotion. Le service "Inspection" du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie est chargé de la surveillance du respect par les vendeurs de leurs obligations.

Si ce service constate que les vendeurs ne respectent pas les obligations édictées, les infractions sont poursuivies et punies selon les modalités prévues par les lois en exécution desquelles l'arrêté royal a été adopté, à savoir la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé et la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (articles 10 et 11 de l'arrêté royal).

La stratégie européenne au sein de laquelle la directive prend place a mené à l'adoption de plusieurs instruments. Des solutions alternatives ont donc été envisagées pour résoudre le problème des émissions de CO₂ des voitures particulières. Par ailleurs, dans son préambule, la directive justifie le choix d'un instrument normatif (cf. ci-dessus point 1.2).

Des moyens budgétaires et humains ont été spécifiquement prévus pour l'exécution de la mesure. Un budget important est alloué à l'édition annuelle du guide et à la communication qui entoure sa publication. Une personne a été engagée afin de gérer la communication relative à la promotion des "voitures propres".

2.2. Coordination

Deux services publics fédéraux sont impliqués dans l'exécution de la mesure : le service "Politique des produits" du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement et le service "Inspection" du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie. Leurs missions respectives sont clairement identifiées (cf. ci-dessus point 2.1.), mais aucune interaction entre ces services n'est formellement prévue.

Parmi les enjeux du développement durable, seule la dimension environnementale est mentionnée. Les conséquences relatives aux autres enjeux ne sont pas envisagées.

La mesure relève de la compétence exclusive des autorités fédérales. Les Régions, bien que non compétentes, ont néanmoins été associées à la rédaction de l'arrêté royal, comme c'est le cas pour la rédaction de tous les arrêtés pris en exécution de la loi-cadre normes de produits. Elle sont et seront également associées au niveau européen. Aucun blocage organisationnel n'est relevé.

3. Mise en œuvre (plans d'action et output)

Il n'existe pas de document formel reprenant l'ensemble des informations relatives à l'exécution de la mesure (plan d'action).

L'instrument choisi est de type social / informatif et se présente sous la forme d'une étiquette CO₂ et d'un guide de la voiture propre. Aucune information n'a été trouvée sur les raisons du choix de ces modalités en particulier, choix posé au niveau européen. Au niveau fédéral, les discussions ont essentiellement concerné la forme de l'étiquette.

Les responsables désignés pour l'exécution de la mesure remplissent leurs missions et la mesure est mise en œuvre. Afin d'y arriver, aucune décision supplémentaire, aucun acte formalisé n'a été nécessaire.

Entre les deux services mentionnés par l'arrêté royal, les informations circulent via des contacts informels. Le service "Politique des produits" consulte également de manière informelle le SPF Mobilité pour avis. Aucune interaction avec un autre niveau de pouvoir n'est prévue.

Les groupes-cibles, les producteurs et distributeurs de voitures neuves aux particuliers, sont impliqués dans la mise en œuvre de la mesure. La FEBIAC (*Fédération belge de l'Industrie de l'Automobile et du Cycle*) fournit à l'administration fédérale l'ensemble des données nécessaires à la rédaction du guide. Ce dernier est par ailleurs distribué aux concessionnaires grâce à la coopération de FEDERAUTO (Fédération belge regroupant les points de vente automobiles). La communication vers les groupes-cibles se fait par l'intermédiaire de leurs représentants. Les initiatives volontaires sont encouragées dans la mesure du possible. Des écoles de conduite ont par exemple proposé de distribuer le guide alors qu'elles n'ont aucune obligation. Le SPF Environnement favorise ces initiatives en mettant le guide à disposition et en communiquant autour de son existence.

Des contraintes ont été prévues afin d'assurer l'exécution de la mesure par les vendeurs. Ils peuvent être sanctionnés s'ils ne mettent pas les informations requises à la disposition des consommateurs. Peu d'informations ont été trouvées au sujet de la mise en œuvre des ces

sanctions. Des inspections sont sans doute menées par le service compétent et des procès-verbaux constatant l'absence de respect des obligations dressés. Par contre, les sanctions plus fermes (pénalités financières) ne semblent pas être mises en œuvre.

Le contrôle de la mise en œuvre est assuré à deux niveaux. Le service "Inspection" du SPF Economie vérifie la bonne exécution de la mesure par les vendeurs. Le service "Politique des produits" du SPF Environnement coordonne la mise en œuvre et assure le monitoring des données relatives au taux d'émission de CO₂ des voitures neuves acquises par des particuliers. Cette récolte de données est prévue au niveau européen pour l'ensemble de la stratégie visant à réduire les émissions de CO₂ par les voitures particulières. Elle s'effectue en compilant les informations fournies par la direction de l'immatriculation des véhicules – DIV (nombre et types de véhicules immatriculés) et celles fournies par la FEBIAC (caractéristiques de chaque modèle, notamment les émissions de CO₂ par kilomètre).

L'aspect coût – bénéfice de la mesure n'a pas été pris en considération.

4. Evaluation

Elle n'était pas prévue dans les textes, mais une évaluation est actuellement menée au niveau européen sur l'ensemble de la stratégie. Elle prend en compte les trois piliers du développement durable (économie, environnement et social).

Egalement à l'échelle européenne, une enquête consultative a été effectuée auprès des consommateurs afin de déterminer dans quelle mesure ils connaissent l'existence d'une étiquette CO₂.

Peu d'autres informations ont été trouvées concernant ces évaluations. Cependant, les discussions en cours au niveau communautaire semblent laisser présager que des modifications seront apportées à la forme de l'étiquette CO₂ afin d'harmoniser sa présentation et son contenu dans tous les Etats membres.

Résultats

Une évaluation de l'ensemble de la campagne de sensibilisation et d'information du grand public est réalisée chaque année. L'ensemble de la campagne est évaluée et pas seulement la mesure strictement liée à l'obligation d'éditer un guide et d'apposer une étiquette sur les véhicules neufs.

Suite au monitoring des données relatives au taux d'émission de CO₂ des voitures neuves acquises par des particuliers, un impact environnemental est constaté: le taux moyen d'émission de CO₂ des voitures neuves diminue. Cependant, aucune information n'a été trouvée permettant d'imputer cet impact à un changement de comportement des consommateurs. En effet, d'autres facteurs interviennent, notamment ceux inhérents à la fabrication des véhicules.

Aucune information n'a été trouvée en ce qui concerne l'efficacité de la mesure. Son coût serait relativement aisé à déterminer (dépenses dues à l'édition du guide et aux campagnes de communication), par contre le bénéfice serait très difficile à chiffrer, en partie car plusieurs mesures agissent en faisceau et il est difficile de déterminer l'impact de chacune d'elles.

Sources

- Directive 1999/94/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1999, concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves, *J.O.C.E.*, n°L012 du 18 janvier 2000, p.16.
- Arrêté royal du 5 septembre 2001 concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves, *M.B.*, 12 octobre 2001.
- C.C., 2001. *Avis sur un projet d'arrêté royal concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves*, C.C.241, disponible en ligne à l'adresse http://www.mineco.fgov.be/protection_consumer/councils/consumption/council_fr_10.htm
- C.C.E., 2001. *Avis relatif à l'avant-projet d'arrêté royal concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves*, CCE 2001/166, disponible en ligne à l'adresse <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc01-166.pdf>
- C.F.D.D., 2001. *Avis sur un avant-projet d'AR concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves*, disponible en ligne à l'adresse <http://www.cfdd.be/fr/pubfr/avis/2001a04f.pdf>
- C.S.I.P.M.E., 2001. *Avis concernant un projet d'arrêté royal concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves*, Avis 500.2001, disponible en ligne à l'adresse <http://www.csipme.fgov.be/fr/03/01/pdf/500.pdf>
- SCADPLUS, *Emissions de CO₂ des véhicules particuliers neufs : surveillance*, disponible en ligne à l'adresse <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l28055.htm>
- SPF ENVIRONNEMENT, 2002. *Analyse de l'avis du CFDD concernant un avant-projet d'AR concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves*, disponible en ligne à l'adresse http://www.belspo.be/frdocfdd/fr/pubfr/avis/suivi_avis/2001suivi_Aelvvoit.pdf
- Site du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement <http://portal.health.fgov.be>, particulièrement les pages relatives aux voitures dont l'introduction se trouve à l'adresse suivante : https://portal.health.fgov.be/portal/page?_pageid=56,547250&_dad=portal&_schema=PORTAL&_menu=menu_6_3_4
- Site de la Fédération belge de l'Industrie de l'Automobile et du Cycle <http://www.febiac.be>

Contacts : Nancy DA SILVA et Michel DEGAILLIER, Attachés, SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, DG Environnement, Service "Politique des produits".

15) Programme de réduction des pesticides (fiche n°53)

Présentation de la mesure

La propagation et l'accumulation des pesticides et des biocides dans l'environnement causent de nombreux effets néfastes sur la santé et l'environnement : présence de résidus dans l'eau potable et l'alimentation, impact négatif sur la biodiversité, pollution de l'air, du sol, des eaux de surface et souterraines. Cependant, l'utilisation de ces substances offre également certains avantages. Les pesticides à usages agricoles permettent notamment d'augmenter les quantités produites sur une même surface cultivée, ce qui libère des terres pour d'autres opportunités, de garantir la production et généralement une meilleure qualité et une meilleure conservation des aliments. Les biocides peuvent éviter les dégâts causés par certaines espèces aux écosystèmes, favoriser la désinfection et la conservation de certains matériaux.

S'il est dès lors difficile de supprimer l'utilisation de ces produits, il est cependant important de réduire, autant que possible, leur impact négatif. C'est le but de la présente mesure.

Plusieurs textes antérieurs au programme de réduction se préoccupaient de l'utilisation des pesticides et biocides. Au niveau européen, la problématique est mentionnée dans le 5^{ème}, puis le 6^{ème} programme d'action communautaire pour l'environnement, deux directives¹¹⁸ ont été adoptées concernant la mise sur le marché et l'utilisation de ces produits et une stratégie est en cours d'élaboration. Au niveau belge, plusieurs mesures ponctuelles avaient déjà été prises dans le domaine, mais il n'existait pas de programme structuré de réduction. L'idée de la rédaction d'un tel programme apparaît dans le premier Plan fédéral de Développement durable 2000-2004 (§§ 300 et 310). La loi-cadre normes de produits du 21 décembre 1998 a ensuite été modifiée par la loi du 28 mars 2003 afin de permettre son adoption pour la fin de l'année 2004, échéance également citée par le deuxième Plan fédéral de Développement durable 2004-2008 (§31210 de l'action 12 – Une alimentation de qualité).

Le programme de réduction des pesticides à usage agricole et des biocides a été adopté par l'arrêté royal du 22 février 2005. Ce programme est destiné à être réactualisé tous les deux ans. Le deuxième programme, prévu pour fin 2006, devrait être un programme national, élaboré en collaboration avec les Communautés et les Régions.

1. Mise à l'agenda (définition du problème)

1.1.-1.2. Identification et définition politique du problème

Les pesticides font l'objet d'un large débat depuis plusieurs années au sein de la société civile. La question de leur utilisation préoccupe bien entendu les agriculteurs, les experts de la santé et les défenseurs de l'environnement, mais également les administrations, qui doivent faire face aux coûts externes, et le grand public. Les biocides ont été ajoutés au programme de réduction suite à une suggestion de l'administration approuvée par le monde politique.

L'utilisation de ces produits présente certains avantages mais conduit également à l'apparition fréquente de résidus nuisibles pour l'homme et l'environnement, notamment dans le milieu aquatique, l'eau de distribution et l'alimentation. Il est donc nécessaire de prendre des actions,

¹¹⁸ Directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, *J.O.C.E.*, n°L230 du 19 août 1991, p.1.

Directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides, *J.O.C.E.*, n°L123 du 24 avril 1998, p.1.

visant tous les utilisateurs, professionnels ou non, afin de réduire leur utilisation et leurs impacts.

Le programme, adopté en exécution de la loi-cadre normes de produits (fiche n°26), aurait dû être un programme national, comprenant des mesures à mettre en œuvre par l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions.

Lors de l'identification du problème, quatre des cinq enjeux du développement durable sont cités. Le premier Plan fédéral de développement durable établit un diagnostic de l'état du secteur agricole dans notre pays, des enjeux auxquels il est confronté, et fixe des objectifs et des mesures en vue de promouvoir une agriculture plus durable, dont le programme de réduction des pesticides fait partie (pp 52&s.). Lors de cet "état des lieux", les dimensions économique, sociale et environnementale sont détaillées et la dimension planétaire est mentionnée (part. § 283).

Par ailleurs, le programme lui-même fait référence au NEHAP (fiche n°17) qui regroupe les problématiques de l'environnement et de la santé.

1.3. Niveau de priorité accordé

La loi du 28 décembre 2003 et le deuxième Plan fédéral de Développement durable fixaient fin 2004 comme échéance de la rédaction du programme.

Le processus de réflexion et de rédaction fut mené au sein de la "Task team pesticides" du Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement. Un groupe de travail particulier fut créé pour l'occasion, sous la présidence de deux directions générales (Environnement et Santé), composé d'un "pilote" (un fonctionnaire de la DG Environnement responsable du projet), de représentants des autorités (administrations fédérales, régionales et des "cabinets") et des parties prenantes (organisations de protection de l'environnement et des consommateurs, producteurs de pesticides, d'eau, agriculteurs et entreprises spécialisées dans l'agriculture et l'alimentation biologiques).

1.4.-1.5.-1.6. Raisons pour lesquelles le problème est traité ; importance du problème aux yeux de la société civile et implication des groupes-cibles

Comme mentionné précédemment, les pesticides faisaient l'objet de discussions depuis plusieurs années aux niveaux belge et européen et de nombreuses actions avaient déjà été entreprises, notamment par des organisations de protection de l'environnement et des consommateurs (Arrêté royal du 22 février 2005 (...), *M.B.*, 11 mars 2005, p. 10212). Les Régions désiraient également qu'une action soit entreprise au niveau fédéral (Projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 (...), *Doc. Parl.*, n°2141/001, p.5).

Le programme est basé sur des études scientifiques nombreuses dans le domaine.

Un groupe de travail fut créé pour la rédaction du programme. Il a associé les acteurs de la société civile et les groupes-cibles – agriculteurs et producteurs de pesticides – au processus d'élaboration de la mesure. Par ailleurs, l'avis de plusieurs organes d'avis a été demandé avant l'adoption du programme.

L'objectif du programme est de réduire l'utilisation et la mise sur le marché de pesticides à usage agricole et de biocides (outcome), afin de diminuer la pollution et les risques pour la santé et l'environnement (impacts). La création d'un groupe de travail administratif

permanent, regroupant des représentants de l'Etat fédéral et des Régions, qui sera chargé du suivi et du développement du programme (objectif en terme d'output).

2. Programmation (programme et arrangement politico-administratif)

2.1. Contenu du programme

Le résultat en terme d'output est vérifiable : l'article 8 bis de la loi du 28 mars 2003 envisage la conclusion d'accords de coopération et le programme prévoit la création d'un groupe directeur et de groupes de travail spécialisés. Le changement de comportement (réduction de l'utilisation et de la mise sur le marché) n'est pas quantifié.

Les impacts environnementaux et sociaux sont chiffrés (diminution de 25% de l'impact négatif des pesticides utilisés dans le secteur agricole et diminution de 50% de l'impact négatif des biocides et des pesticides utilisés hors du secteur agricole). Cependant, le programme étant amené à évoluer (révision tous les deux ans), il est possible que ces objectifs chiffrés soient revus une fois l'état de la situation mieux connu et les indicateurs établis. L'identification d'indicateurs permettant d'assurer les résultats fait en effet partie du programme. L'échéance prévue pour atteindre cet objectif est la fin de l'année 2010.

Au sein de la DG Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, deux services sont responsables de l'exécution du programme et une personne extérieure à ces deux services a été engagée afin de coordonner l'ensemble du travail. Chacun des services s'occupe d'une partie des actions menées, d'autres services interviennent parfois également. Le coordinateur coordonne tous les intervenants et assure le suivi de la mise en œuvre du programme, y compris l'exécution des contrats externes (études). Il a également une mission de conseil auprès des Ministres et un rôle de suivi de l'avancée des connaissances scientifiques.

Deux personnes ont été spécifiquement engagées et un budget particulier a été dégagé par le SPF pour assurer la mise en œuvre du programme. A partir de 2006, le programme de réduction sera en partie financé par le Fonds des Matières premières et des Produits, grâce aux contributions prélevées lors de la commercialisation de produits qui contiennent des substances dangereuses pour l'environnement et la santé.

Cette mesure est un plan qui reprend toute une série d'actions et de pistes pouvant mener à l'objectif fixé. Elle n'a aucun caractère obligatoire et aucune contrainte n'est prévue si les différentes actions du programme ne sont pas mises en œuvre. Des solutions alternatives ont été envisagées et elles ont été écartées pour différentes raisons, parfois scientifiques, parfois politiques. Le choix de l'instrument s'est porté sur un programme afin pouvoir fixer de grandes lignes directrices sans rien imposer et rassembler tout le monde autour d'un texte. Mais aucune information n'a été trouvée en ce qui concerne des discussions relatives à la pertinence du choix de l'instrument.

2.2. Coordination

Plusieurs services du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement sont impliqués, de même que l'AFSCA (*Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire*). L'interaction entre ces différents acteurs est notamment prévue à travers le Comité ministériel pour l'environnement, qui regroupe différents SPF (Arrêté royal du 22 février 2005 (...), *M.B.*, 11 mars 2005, p. 10183).

D'autres niveaux de pouvoir sont également concernés, en particulier les Régions. Celles-ci sont en effet compétentes notamment pour la protection de l'environnement, les conditions d'exploitation et d'utilisation des produits. La loi du 28 mars 2003 prévoit d'organiser l'interaction avec les Régions et les Communautés par la conclusion d'accords de coopération. Aucun accord de coopération n'a été conclu en raison du refus des Régions de se prononcer sur une répartition claire des compétences, et des obligations, dans ce domaine. Ce refus peut être considéré comme un blocage organisationnel.

En ce qui concerne les enjeux du développement durable, l'environnement et la santé (pilier social) sont au cœur du programme. Les aspects économiques sont pris en compte car le programme considère la situation des producteurs et des agriculteurs et tend à limiter le coût de réparation des dommages à l'environnement. La dimension planétaire est également présente au point "*B.II.D.3 Politique internationale vis-à-vis des pays en développement*".

3. Mise en œuvre (plans d'action et output)

Le programme constitue un plan d'action, document formel reprenant toutes les informations. Il explique et détaille le choix des actions envisagées. Ce n'est pas un instrument contraignant, aucune sanction n'est prévue en cas d'inexécution. Par contre, un contrôle existe. Les groupes de travail spécialisés assurent la planification et le suivi de la mise en œuvre des actions et le Comité directeur (ou groupe directeur) supervise l'exécution de l'ensemble du programme.

Le Comité directeur, qui se réunit environ une fois par mois, est composé des parties prenantes (organisations de protection de l'environnement et des consommateurs, producteurs de pesticides, d'eau, agriculteurs et entreprises spécialisées dans l'agriculture et l'alimentation biologiques) et des autorités fédérales (administration et cabinet) et régionales. Cette composition permet aux groupes-cibles (producteurs, agriculteurs et autres utilisateurs) d'être impliqués dans l'exécution du programme. Ils sont également représentés dans les différents groupes de travail spécialisés. Par ailleurs, l'administration renforce cette participation en encourageant et en soutenant les initiatives volontaires prises par les différents acteurs. Elle aide par exemple à la recherche de fonds pour la mise en œuvre d'un projet spécifique, elle organise les actions d'information et de sensibilisation prévue par le programme...

C'est également via le Comité directeur qu'est assurée la coopération entre les différents niveaux de pouvoir et entre certains services fédéraux. Au sein de la DG Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, tous les fonctionnaires impliqués dans la mise en œuvre du programme se réunissent systématiquement une fois par semaine.

Les accords de coopération prévus n'ont pas été adoptés. D'autres décisions ont été prises ou sont en cours d'adoption, mais ces accords nécessaires à l'adoption d'un plan national n'ont pas pu être conclus.

Il est difficile de se prononcer sur la prise en compte de l'efficacité de la mesure. Une réflexion a été menée au sujet du bénéfice attendu (la diminution pour la société des coûts externes dus aux conséquences de l'utilisation des pesticides), mais aucune information n'a été trouvée permettant d'affirmer que ce bénéfice a été comparé au coût de mise en œuvre prévu.

La mesure est en cours d'exécution. Le timing n'est pas respecté au mois près, mais il l'est dans les grandes lignes. Vu l'horizon des objectifs fixés (2010), il peut être considéré que les échéances sont respectées.

Un système de rapportage est prévu. Les fonctionnaires compétents mettent différentes techniques en œuvre afin d'assurer la récolte des données de vente et d'utilisation auprès des acteurs concernés. Par ailleurs, il est prévu que, tous les deux ans, les administrations coordonnent et synthétisent les travaux du comité directeur et des différents groupes de travail spécialisés et les présentent aux autorités compétentes (fédérales, régionales et / ou communautaires).

4. Evaluation

Le programme prévoit une évaluation. Les administrations utilisent les informations rassemblées tous les deux ans et proposent des pistes d'améliorations aux autorités compétentes. La mesure sera modifiée en fonction : des "programmes intermédiaires" seront présentés en 2006 et 2008. En 2010 un rapport spécial présentera les options possibles pour un deuxième programme (2011-2016).

La première évaluation doit avoir lieu fin de l'année 2006. Ses modalités ne sont pas encore mieux déterminées. Aucun responsable n'est désigné et des ressources particulières n'ont pas été prévues. L'évaluation sera sans doute interne, effectuée par les fonctionnaires responsables et le Comité directeur. Les indicateurs qui seront utilisés sont en cours d'élaboration.

Résultats

Aucune information n'est encore disponible. Il est trop tôt pour pouvoir observer un changement de comportement ou d'éventuels impacts, notamment en raison de leur effectivité à long terme.

Sources

- Loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, *M.B.*, 29 avril 2003.
- Arrêté royal du 22 février 2005 relatif au premier programme de réduction des pesticides à usage agricole et des biocides, *M.B.*, 11 mars 2005, p. 10175 et s.
- Projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durable et la protection de l'environnement et de la santé, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2002-2003, n°2141.
- C.F.D.D., 2004. *Avis sur un projet de programme fédéral de réduction des pesticides à usage agricole et des biocides*, disponible en ligne à l'adresse <http://www.cfdd.be/fr/pubfr/avis/2004a08f.pdf>
- C.I.D.D. 2000. Plan fédéral de développement durable 2000-2004, § 310.
- C.I.D.D. 2004. Plan fédéral de développement durable 2004-2008, article 12, disponible en ligne à l'adresse http://www.plan2004.be/pdfs/plan_fr.pdf

Contacts :

Mr Eric LIEGEOIS, Chef de Service, SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, DG Environnement, Service "Maîtrise des risques".

Dr. Ir. Vincent VAN BOL, Coordinateur du Programme Fédéral de Réduction des Pesticides et Biocides

2.4. Analyse comparative systématique (QCA)

La méthode QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) est une démarche formalisée fondée sur des informations qualitatives, qui permet de comparer de manière systématique un nombre limité de cas. Chaque indicateur donne lieu à une évaluation binaire « 0 » ou « 1 » selon la présence ou performance perçue pour la mesure analysée. Les indicateurs sont ensuite agrégés par variable afin de distinguer quelles combinaisons de conditions sont associées à un outcome positif et quelles autres combinaisons sont associées à un outcome moins positif. Dans le temps limité imparti à cette recherche, nous nous efforcerons, par le biais de l'analyse QCA, d'identifier ces combinaisons-clé de conditions. Sur cette base, nous suggérerons des bonnes pratiques, par le biais d'un protocole d'évaluation simplifié.

2.4.1. QCA : une brève présentation

La *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), que nous traduisons non-littéralement en Analyse Quali-Quantitative Comparée (AQQC) est une méthode qui a été lancée par Charles Ragin (1987). Il s'agit à la fois d'une technique de minimisation applicable dans l'analyse empirique de l'action publique et, plus largement, d'une approche (Rihoux, 2003).

La philosophie de base de l'AQQC est de « *commencer en supposant la complexité causale (la plus large) et ensuite de partir à l'assaut de cette complexité* » (Ragin, 1987). L'instrument qui est utilisé dans le but de réduire la complexité est l'algèbre booléenne, « l'algèbre de la logique ». Il serait impossible de donner une idée précise de tous les détails techniques et de chaque étape dans ce rapport¹¹⁹. En un mot, le chercheur encodera d'abord un premier tableau de données empiriques dans lequel chaque cas est exprimé par sa combinaison spécifique de *conditions*¹²⁰ et par son *résultat*¹²¹ (avec les valeurs « 0 » ou « 1 »)¹²². Ensuite, le logiciel le condensera en une *table de vérité* qui présente les données sous forme d'une liste de *configurations* – de manière plus synthétique puisque plusieurs cas différents peuvent très bien présenter la même *configuration*¹²³. Enfin l'étape-clé de l'analyse est la minimisation booléenne : en utilisant l'algorithme de Quine –Mc Cluskey, le logiciel « réduit » la longue expression booléenne (qui consiste en une longue « description » de la table de vérité) en une expression plus courte (ou « formule minimale ») qui montre les régularités de l'explication du résultat par différentes combinaisons « courtes » (parcimonieuses) de conditions - les différents chemins. Ces régularités étaient d'une certaine manière « cachées » dans les données. Ensuite, il appartient au chercheur d'interpréter cette formule minimale. En tant que technique, l'AQQC peut être mise en œuvre grâce à différents logiciels¹²⁴. Nous utiliserons ici le logiciel TOSMANA (version 1.202).

En tant qu'approche, l'AQQC présente diverses caractéristiques, dont une est particulièrement importante pour la présente recherche : sa nature holistique, en ce sens que chaque cas

¹¹⁹ Pour une approche plus détaillée sur les étapes concrètes de l'analyse et l'utilisation du logiciel, voir l'ouvrage de G. De Meur et B. Rihoux (2002).

¹²⁰ Selon la terminologie de l'AQQC, une condition représente une « variable explicative » du phénomène observé (résultat).

¹²¹ Selon la terminologie de l'AQQC, comme d'ailleurs pour la terminologie de l'évaluation, le résultat est l'ultime « variable dépendante ».

¹²² Par exemple, la mise en œuvre d'une politique publique pourrait représenter un cas pour lequel les ressources des administrations en charge de l'exécution, la participation des groupes-cibles visés, le contexte économique, etc. représenteraient des conditions et, finalement, les déficits de mise en œuvre représenteraient le résultat.

¹²³ Brièvement, une configuration est une combinaison donnée de conditions (chacune recevant la valeur « 0 » ou « 1 ») et d'un résultat (recevant la valeur « 0 » ou « 1 »). Une configuration spécifique peut correspondre à plusieurs cas observés.

¹²⁴ Pour plus d'informations sur les logiciels : voir le site de COMPASS : <http://www.compass.org/> et le site de Charles Ragin <http://www.u.arizona.edu/~cargin/QCA.htm>, ainsi que le site Tosmana : <http://www.tosmana.org/>.

individuel est considéré comme une entité complexe (un « tout ») qui a besoin d'être compris globalement et ne doit pas être négligé en cours d'analyse. En outre, la méthode développe une conception de causalité qui laisse place à la complexité. C'est une caractéristique principale de l'AQQC : *la causalité conjoncturelle multiple*. Cela implique que : A/ le plus souvent, c'est une *combinaison* de conditions qui éventuellement produisent un phénomène (le « résultat ») ; B/ plusieurs combinaisons *différentes* de conditions peuvent produire le même résultat ; et C/ selon le contexte, la « conjoncture », une condition peut avoir un impact différent sur le résultat. Cela implique que différents « chemins explicatifs » - chaque chemin étant pertinent de manière distincte – peuvent mener au même résultat. La causalité est donc perçue comme dépendante du contexte et de la conjoncture. Aussi, il est conseillé au chercheur utilisateur de l'AQQC de ne pas « spécifier un modèle causal unique qui correspond le mieux aux données » (qui arrive souvent avec la plupart des techniques statistiques classiques), mais au contraire, de « déterminer le nombre et la nature des différents modèles de causalité qui existent parmi les cas comparables » (Ragin 1987, p.167).

Par ailleurs l'AQQC permet d'analyser plus de « quelques » cas et, ainsi, de postuler des conjectures de généralisations. De plus, son analyse repose sur des outils formels : l'algèbre booléenne, qui est analytique par nature, dans le sens que l'algorithme mis en jeu par la minimisation réduira chaque cas à une série de variables (un certain nombre de conditions et un résultat). Ceci rend l'analyse totalement répliquable, c'est-à-dire que le chercheur B qui utilise les mêmes variables et fait les mêmes choix que le chercheur A va arriver aux mêmes conclusions que ce dernier. Cette qualité ouvre dès lors la voie à d'autres chercheurs pour vérifier (confirmer ou infirmer) les conclusions obtenues au terme de l'analyse. Les conclusions de l'AQQC sont donc réfutables. Cela dit, l'AQQC n'est pas « étroitement analytique » car elle ne se limite pas à sa phase technique et laisse la place pour la dimension holistique du phénomène, lors du retour aux cas en vue d'interpréter la « formule minimale ». Troisièmement, la technique booléenne permet d'identifier des « régularités de co-occurrences » qui sont *parcimonieuses* en ce sens qu'elles combinent seulement quelques conditions et non toutes les conditions qui ont été prises en compte dans le modèle (Ragin, 1987, pp 12 et svt. ; De Meur & Rihoux, 2002, pp 20 et svt.).

En plus de constituer une voie médiane entre les stratégies holistique et analytique, l'AQQC est particulièrement bien adaptée pour les situations où le nombre de cas est, par nature, par choix ou par contrainte, relativement petit. De plus, l'AQQC permet de considérer à la fois des phénomènes de nature qualitative ou quantitative. L'un comme l'autre peuvent être opérationnalisés dans les variables « conditions » et « résultat » utilisées pour le traitement informatique. Ainsi, sans jamais négliger aucun cas (en ce sens, l'AQQC témoigne d'une forte préoccupation « qualitative »), la méthode se situe au croisement des analyses qualitative et quantitative.

Idéalement, l'analyse QCA doit être effectuée de manière itérative, en va-et-vient entre les analyses et le ré-examen des données de chaque cas, ce qui est assez consommateur en temps. Par ailleurs, la sélection de variables qui seront utilisées pour l'analyse – et la manière dont chaque variable est opérationnalisée – doit être, autant que possible, bien informée sur le plan théorique (De Meur & Rihoux, 2002, p.40).

QCA a déjà été assez largement utilisée pour l'analyse des politiques publiques, par exemple en matière de santé publique (Blake & Adolino, 2001 ; Harkreader & Imershein, 1999), de politiques sociales (Amenta & Poulsen, 1996 ; Peillon, 1996 ; Ragin, 1994), de comparaisons inter-sectorielles (Bursens, 1999), de politique environnementale (Hellström, 2001), ou encore de politiques d'aménagement du territoire (Sager, 2002)¹²⁵. L'exploitation de cette technique en matière d'évaluation des politiques publiques, plus spécifiquement, ne fait que débiter ; quelques tentatives sont en cours ou ont été menées à bien récemment (Befani, 2004 ; Befani & Sager, 2006 ; De Meur, Rihoux & Varone, 2004 ; Varone, Rihoux & Marx, 2006).

¹²⁵ Pour une liste complète : cf. <http://www.compass.org>

2.4.2. Codage des données¹²⁶

Pour chaque indicateur, l'un des scores suivants a été attribué :

- « 1 » : critère globalement satisfait, présent, positif, fort, etc.
- « 0 » : critère globalement non satisfait, absent, négatif, faible, etc.
- « - » : critère non pertinent pour cette mesure
- [vide] : absence d'information

Chacun de ces scores a été attribué sur la base d'une connaissance qualitative de chaque cas. Ces éléments qualitatifs se retrouvent dans les fiches narratives. Les scores plus difficiles à attribuer (situations intermédiaires, information incomplète etc.) ont été arbitrés lors d'une réunion plénière de l'équipe de recherche (chiffres en rouge dans le tableau de données ci-dessous).

1) Affinages et compléments

En vue de l'analyse QCA, l'équipe de chercheurs a dû, dans certains cas (chiffres en rouge), effectuer un choix vis-à-vis des scores à donner aux indicateurs. Nous justifions ces choix de la manière suivante :

BLOC 1 : Mise à l'agenda (indicateurs 01 à 25) :

- On ne tiendra pas compte ici, dans l'analyse QCA, de la mesure 46 [code_publicite] étant donné le manque d'informations dont nous disposons au sujet de cette mesure.
- Pour la mesure 26 [norm_produits], nous postulons que le score de l'indicateur 17 sera [0] car en dépit de nos recherches, il n'apparaît pas de manière évidente qu'une étude scientifique ait été menée sur le sujet.
- Pour la mesure 35 [voit_societe], nous postulons que le score de l'indicateur 17 est [1] car il existe bel et bien des données même si celles-ci ne proviennent pas d'une étude scientifique à proprement parler.
- Afin de mener une analyse QCA, nous avons besoin de données exhaustives, il est donc nécessaire de faire un arbitrage entre l'abandon de certaines mesures pour cause d'un manque d'informations à leur sujet et la validation de l'analyse en fonction des informations complémentaires qui pourraient être apportées.
- Pour l'indicateur 15, nous attribuerons le score [1] uniquement aux mesures dans le cadre desquelles une trace claire de réunion, de concertation peut être établie. Des ressources pour réfléchir de manière formelle aux solutions devant clairement être dégagées.
- Les indicateurs 1, 11, 19 et 20 sont des constantes, ce qui pose un problème en vue de la réalisation d'une analyse QCA. On peut cependant passer outre ce problème si l'on agrège les réponses au niveau des variables.

BLOC 2 : Programmation (indicateurs 26 à 54)

- Pour les indicateurs 28-29-30 nous opterons pour le score [0] lorsque la question ne se prête pas à la mesure afin de pouvoir utiliser ces indicateurs dans l'analyse QCA. Relevons que ces 3 indicateurs doivent être considérés ensemble pour faire référence au concept de développement durable en général.
- Pour l'indicateur 31, nous attribuerons le score [0] à la mesure 26 [norm_produits] par analogie avec la mesure 44 [label_social].
- Pour l'indicateur 33, le score de la mesure 26 [norm_produits] est [-] car il s'agit d'une loi-cadre.

¹²⁶ Grille d'analyse (supra, point 2.3.1.)

- Pour l'indicateur 35 on privilégiera le score [0] à [-] afin de pouvoir l'utiliser dans l'analyse QCA.
- Faute d'informations disponibles nous ne pourrions pas tenir compte des indicateurs 37-38-39. A quelques exceptions près, en fonction des informations qu'il nous a été possible de recueillir, le choix d'adopter des mesures en faveur du développement durable n'est pas justifié en Belgique. De même, nous n'avons pas pu trouver facilement de trace du fait que des solutions alternatives aient été envisagées. Au fil des entretiens que les chercheurs ont réalisés il apparaît que les réponses à ces questions sont la plupart du temps informelles.
- Nous ne tiendrons pas compte de l'indicateur 42, celui-ci ne n'apportant pas réellement une plus-value.
- Faute d'informations disponibles nous ne tiendrons pas compte de l'indicateur 45.
- Pour les indicateurs 46-47-48, à l'instar de ce que nous avons fait pour les indicateurs 28-29-30, nous attribuerons le score [0] plutôt que [-]. Cette fois encore, ces 3 indicateurs doivent être lus ensemble afin de faire référence au concept de développement durable en général.
- La même logique prévaut pour le groupe d'indicateurs 43-44-45 et pour le groupe d'indicateurs 51-52-53.
- Pour l'indicateur 54, en l'absence d'informations, nous postulerons qu'il n'existe pas de blocage organisationnel. Par conséquent, dans ces cas là, le score sera donc [0].

BLOC 3 (55 à 79) :

- Pour l'indicateur 55, nous attribuerons le score [1] si la mesure en tant que telle est un plan d'action.
- Pour l'indicateur 57, nous attribuons le score [1] à la mesure [norm_produits] car il y a bien une cohérence entre les groupes-cibles.
- Pour l'indicateur 58, en fonction des scores attribués à l'indicateur 31, nous attribuons le score [0] aux mesures [guide_achatsdur] et [norm_produits].
- Pour l'indicateur 62, l'absence de trace formelle nous fera opter pour le score [0].
- Nous supprimons les variables 3.1.2 (indicateurs 65-79) et 4.1.2 (84-95) pour l'analyse en raison du manque d'informations que nous rencontrons. Le fait que les mesures soient relativement récentes rend en effet difficile la collecte d'informations.
- Pour l'indicateur 79, nous arrêtons finalement le score [0] pour la mesure [reduct_pesticides] car la mesure n'est pas encore exécutée complètement.
- Les indicateurs 85 à 97 ne nous semblent pas utilisables vu le manque d'informations dont nous disposons à leur égard.

2) Remarques sur les données : limites

On observe que, plus on progresse dans le processus de politique publique, plus les données sont lacunaires, et dès lors plus une analyse comparative systématique apparaît difficile, sinon impossible.

On observe également que les données en termes d'outcome posent problème : il n'existe pas de variation sur l'indicateur-clé [n°98 : « un changement de comportement est-il observé ? »] : pour l'ensemble des mesures pour lesquelles des données sont disponibles, on peut en effet considérer qu'il y a eu un changement de comportement des groupes-cibles, peu ou prou. Pour les indicateurs suivants, soit la valeur est constante, soit il existe trop de données manquantes. D'une certaine manière, cette absence de variation n'est pas étonnante, car nous avons sélectionné 15 cas qui sont déjà au moins partiellement mis en oeuvre.

Dans ces conditions, l'analyse en termes de "*policy outcome*" n'est pas possible : si l'outcome est une constante, il n'est pas possible d'expliquer quelles combinaisons mènent à un changement de comportement, dans la mesure où toutes les combinaisons mènent à un outcome positif.

Notre stratégie a donc consisté à ajouter deux variables-clé, qui ont été construites et opérationnalisées en équipe, afin de permettre une « outcome evaluation » :

- la variable [avancement] : degré d'avancement suffisant que pour pouvoir évaluer, fût-ce qualitativement, la dimension « outcome ». 9 cas sur 15 ont reçu la valeur « 1 ». Il s'agit donc d'une variable de contrôle.
- la variable [chmt_majeur] : pour 7 cas pour lesquels un codage a été possible sur un nombre suffisant de variables : le comportement des groupes-cibles a-t-il changé de manière majeure ? Score [1] : oui. Score [0] : tous les autres cas de figure.

Voici la justification qualitative (les données quantitatives faisant, le plus souvent, défaut) du score pour la variable [chmt_majeur], pour ces 7 cas :

1/ Bonus crédit d'emploi [bonus_emploi] (score [0]): il est très difficile dans ce cas de pouvoir affirmer qu'un changement de comportement majeur s'est opéré dans le chef des demandeurs d'emploi. En effet, le groupe-cible visé par cette mesure se caractérise par un faible niveau de qualification et donc une très grande probabilité de ne pouvoir accéder qu'à des emplois ne proposant, dans un premier temps du moins, qu'un bas salaire. Or, parmi ce groupe-cible, se trouve une grande majorité de personnes bénéficiant d'allocations diverses qui pourraient s'en voir privées en cas de changement de statut, et donc perdre de l'argent par rapport à leur situation initiale. Pour susciter un changement de comportement il faut donc que l'incitation financière à travailler soit suffisante. Cependant, nous entrons ici dans un domaine tout à fait subjectif, chaque individu effectuant le choix de travailler en fonction de critères personnels. Le fait de rechercher activement un emploi pour ces personnes ne peut donc uniquement se mesurer à l'avantage financier qui résulterait de l'acceptation d'un travail.

2/ Fonds Energie [fonds_energie] (score [1]): dans ce cas présent nous pouvons sans hésitation parler de changement de comportement majeur dans le chef du groupe-cible. En effet, la mesure consistant à attribuer une nouvelle mission aux CPAS, ceux-ci ont dû s'adapter et par là même changer leur comportement en offrant une aide qu'ils ne proposaient pas automatiquement avant aux personnes endettées.

3/ Guide des achats durables [guide_achatsdur] (score [0]) : De verantwoordelijke ambtenaar binnen de POD Duurzame Ontwikkeling gaf te kennen dat er een vooruitgang is in de aankoop van duurzame producten door de administraties en in het gebruik van de gids, maar dat deze vooruitgang niet revolutionair is. De gids werd maar verplicht voor de administraties sinds begin 2005 (omzendbrief van 27/01/2005), dus er is nog maar een periode van een jaar waarover we uitspraak kunnen doen. Lijkt een belangrijk gegeven voor beoordeling van de maatregelen: is er al voldoende implementatietijd overheen gegaan, binnen de gestelde termijndoelstellingen uiteraard. De cellen Duurzame Ontwikkeling (binnen elke administratie) zijn in principe (volgens de omzendbrief van 27/01/2005) verplicht om elk jaar aan te geven wat ze hebben aangekocht, maar in de praktijk wordt dit maar weinig gedaan.

4/ "Verdir" la fiscalité des voitures de société [voit_societe] (score [1]) : cette mesure est considérée comme menant à un changement *majeur* de comportement car une inflexion dans les tendances d'achat des véhicules de société est observée. Le taux moyen d'émission de CO₂

des nouveaux véhicules achetés par les entreprises était en croissance et, depuis la mise en place de la mesure, il a légèrement diminué.

5/ Label Social [label social] (score [0]) : Er zijn slechts 5 producten op de markt die het label hebben, voor 3 andere producten is een aanvraag lopende. We kunnen dus niet echt van een succes spreken. Bovendien is het label onbekend bij consumenten. Ook hier is het eigenlijk nog vroeg om te oordelen? Pas sinds 2003 is het label op de markt. Men had natuurlijk wat marketing kunnen inzetten en er minstens een twintigtal tot pionierserkenning had moeten verleiden in een vroeg stadium.

6/ CEPE - code de la publicité écologique [code_publicite] (score [0]): Peu d'informations ont été trouvées relativement à un éventuel changement de comportement. Cependant, même si un tel changement existe, il ne peut être majeur car, d'une part, les organisations de consommateurs et de protection de l'environnement dénoncent l'inefficacité de la mesure et, d'autre part, les représentants des entreprises, bien qu'ils considèrent qu'une amélioration est observée, admettent qu'elle est mineure.

7/ Etiquette CO₂ et guide de la voiture propre [etiqu_CO2] (score [0]): Une enquête relative à cette mesure a montré que les consommateurs étaient peu informés sur l'existence de l'étiquette et de son contenu. Le manque d'informations trouvées ne permet pas de se prononcer sur l'influence de l'étiquette sur les comportements d'achat. Cependant, vu l'ignorance des consommateurs par rapport à l'étiquette, il est fort peu probable que celle-ci conduise à un changement majeur de comportement.

Remarques.

1/ Pour la loi-cadre sur les normes de produits, ces deux variables ne sont pas pertinentes car cette loi-cadre est un outil mis à la disposition de l'administration. Son exécution est un processus constant qui prend la forme de l'adoption d'arrêtés royaux.

2/ Pour la CEPE, les données sont insuffisantes pour une analyse QCA.

3) Tableau de données

Tableau complété pour les 15 cas et les 107 indicateurs en fonction de leur niveau d'avancement

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	?	3	1	3	3	3	3	3	(3	(3	(3	4	4	(4			
11 plan_diversite	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1						1	1	1		
17 NEHAP	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1						1	1	1	
22 syst_gestionenvir	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
33 plac_ethiques	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0						1	1	1	
53 reduct-pesticides	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1						1	0	1	1	1
10 bonus_emploi	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1				0	1	
20 fonds_energie	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0						1	1	1	
23 guide_achatsdur	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1						1	1	1	
35 voit_societe	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1						-	-	0	1	
44 label_social	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1						1	1	1	1	
46 code_publicite			1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1						1	1	1					1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0						0	1			
47 etiqu_CO2	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	0						1	1	1	1	
26 norm_produits	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	-	1	1	0						-	1	0	1	

(suite)

	43	44	(45)	46	47	48	49	50	51	52	(53)	54	55	56	57	58?	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	
11 plan_diversite	1	1		1	0	0	0	0	1	0		0	1	1	1	0	1	0	-	0	1	1	1	1		1	-	-	1	1	-		1	1	1	0		
17 NEHAP	1	1		1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	
22 syst_gestionenvir	1	1		0	1	0	0	0	0	-		0	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	0	1	1	0		1	-		1	1	1	0		
33 plac_ethiques	1	1		1	1	1	0	0	1	1		0	-	0	-	1	1	0	-	0	1	1	1	1	1	0	1	-	-	1	1	1		1	1		0	
53 reduct-pesticides	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	0	1	1	1		1	1	1	0
10 bonus_emploi	0	-		0	0	0	0	0	0	-		0	1	1	1	1	1	0	-	1	1	1	1	1	1	-	0	1	1	-	1	1	-	-	1			1
20 fonds_energie	0	-		1	0	0	0	0	1	1		0	0	1	1	1	1	0	-	0	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	1	-			1	1	1	1
23 guide_achatsdur	1	1		1	1	1	0	0	1	0		0	-	1	1	0	1	0	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1		1	1		1	1	1	1
35 voit_societe	1	1	1	1	1	1	0	0	0	-	-	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	-	1	1	1	1	1
44 label_social	0	-		1	0	1	1	0	0	-		0	-	1	1	0	1	0	-	1	1	1	1	1	1	1	-	1	-	1	-	-		1			1	
46 code_publicite	1	0		1	1	0	0	0	0	-	-	0	0	1	1	0	-	0	-	0	1	1	1	1	1	-	-	-	1	-	1				1	1	1	
47 etiqu_CO2	1	0		0	1	0	0	0	0	-	-	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	-	0	1	1	1	1	
26 norm_produits	1	0	1	1	1	0	1	0	0	-	-	0	-	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	-	-	-	-	-	-	

(suite et fin)

	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105	106	107	avancement	chmt_majeur		
11 plan_diversite	1	0	0	0	1	-	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	-	1	1		1	0	0	0	0	0			0		-
17 NEHAP	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	-	1	1		1	1	0	0	0	0	0			0		-
22 syst_gestionenvir	1	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1		1	0	0	0	0	0			0		-
33 plac_ethiques	0	-	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1		0	0	0	0	0	0			0		-
53 reduct-pesticides	1	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1												0		-
10 bonus_emploi	0	-	-	-	1	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				1	0	0	0	-	-			1		0
20 fonds_energie	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1		1	1	0	0	0	0			1		1
23 guide_achatsdur	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		1	1	1	1		1	0	0	0	0	0			1		0
35 voit_societe	1	0	1	1	0	1	-	0	1	1	1	0	1	0	0		1	1	1	1		1	1	1				0		1		1
44 label_social	0	-	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1		1	0	0	0	0	0			1		0
46 code_publicite	0	-	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-												1		0
47 etiqu_CO2	0	-	-	-	0	1					1	1	1	0	0	1	0	1					1							1		0
26 norm_produits	0	-	-	-	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1		1						-		-		-

4) Tableau des données agrégées

Le travail d'élaboration des variables *condition* (variables « explicatives ») a été réalisé en agrégeant les scores des indicateurs, suivant les règles générales suivantes :

- non prise en compte d'un indicateur si :
 - proportion élevée de scores [-] ou [vide] ;
 - valeur constante (uniquement des [0] ou des [1]) ;
 - double emploi avec un autre indicateur
- agrégation des indicateurs :
 - score [1] si le nombre de scores [1] est observé dans plus de la moitié des indicateurs de la variable (NB : en soustrayant, le cas échéant, les scores [-] ou [vide])
 - score [0] dans les autres cas de figure.

Voici le détail des arbitrages qui ont été réalisés, variable par variable, par ordre d'indicateurs :

N° variable initiale (et indicateurs)	Opérationnalisation	Variable retenue pour QCA (label)	Rem.
---------------------------------------	---------------------	-----------------------------------	------

1. Mise à l'agenda

1.1.1 (01-02)	Suppression (01 : constante ; 02 : double emploi avec 22)		
1.1.2 (03-09)	(pas de problème particulier)	delimit	
1.2.1 (10-13)	Suppression (constante si agrégation)		
1.3.1 (14-15)	(pas de problème particulier)	priorite	
1.4.1 (16-20)	Suppression de 18,19, 20 (constantes) – conserver 16 et 17	raison	
1.5.1 (21-23)	(pas de problème particulier)	base_soc	
1.5.2 (24)	(pas de problème particulier)	impl_socciv	
1.5.3	(pas de problème particulier)	impl_cibles	

2. Programmation

2.1.1 (26-36)	Suppression de 30, 32, 33 (constantes) – conserver les 8 autres indicateurs : 26, 27, 28, 29, 31, 34, 35, 36	clarte_form	
2.1.2 (37-39)	Suppression (trop données manquantes)		
2.1.3 (40-42)	Suppression de 41 (constante) et 42 (données manquantes) – reste 40	ress_hum	La variable est précisée : ressources <u>humaines</u> spécifiquement
2.2.1 (43-45)	Suppression de 44 (trop de [-]) et de 45 (données manquantes) – reste 43	horizontal	La variable est précisée : <u>mesure horizontale</u> oui/non (indépendamment de la question de la coordination)
2.2.2 (46-50)	(pas de problème particulier)	integration	
2.2.3 (51-53)	Suppression de 52 (trop de [-]) et de 53 (données manquantes) – reste 51	vertical	La variable est précisée : <u>mesure verticale</u> oui/non (indépendamment de la question de la coordination)

2.2.4 (54)	Suppression (constante ou quasi constante)		
------------	---	--	--

3. et 4. Mise en œuvre et évaluation

3.1.1 (55-64)	Suppression de 57, 63, 64 (constantes) et de 61 (trop de [-]) – restent : 55, 56, 58, 59, 60, 62	detail_exec	
3.1.2 (65-79)	Suppression de 65, 69, 76, 77, 78 (constantes) et de 70, 72, 74, 75, (trop de données manquantes), ainsi que de 79 (trop lié à l'outcome) – restent : 66, 67, 68, 71, 73	qualite_suivi	La variable est précisée : <u>qualité du suivi</u> dans la mise en œuvre. NB problème : cette variable est une constante
4.1.1 (80-83)	Suppression de 81, 82, 83 (trop de [-]) – reste 80	eval_prevue	Une seule variable utilisable, donc ajout à l'étape 3. Cette variable est précisée : <u>prévision</u> d'une évaluation oui/non.
4.1.2 et 4.1.3 (84-95)	Suppression de tous les indicateurs, car trop de données manquantes ou [-] ; et 84 lié à 17 (déjà prise en compte dans la variable [raison], supra)		

Ceci permet d'obtenir le tableau de données (infra) :

caseid	delimitat	priorite	raison	base_soc	impl_soc	impl_cibles	clarte_formul	ress_hum	horizontal	integration	vertical	detail_exec	qualit_suivi	eval_prevue	avancement	chmt_majeur
plan_diversite	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	0	-
NEHAP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	-
syst_gestionenvir	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	-
plac_ethiques	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	-
reduct-pesticides	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	-
bonus_emploi	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0
fonds_energie	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1
guide_achatsdur	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0
voit_societe	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1
label_social	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0
code_publicite	0				1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0
etiqu_CO2	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0
norm_produits	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	-	-

(remarque : 3 valeurs manquantes pour le cas [code_publicite] ; ce cas sera donc exclu d'une partie des analyses)

2.4.3. Analyse typologique

1) Analyse descriptive

Cette première analyse n'est pas, a priori, principalement liée à l'outcome. Elle vise simplement à catégoriser (construction d'une typologie) les 14 cas pour lesquels l'information est suffisante, par rapport à deux types idéaux, en matière de qualité du processus. On se situe donc dans une perspective de process evaluation. Pour cette analyse typologique, l'ensemble des 14 variables conditions peuvent être utilisées, en ce comprise la constante [qualit_suivi].

Ces 14 variables sont :

- La délimitation du problème [delimit]
- Le niveau de priorité accordé au problème [priorite]
- La raison pour laquelle le monde politique s'est penché sur le problème [raison]
- La base sociale (*draagvlak*) du problème [base_soc]
- L'implication des acteurs de la société civile dans l'élaboration de la mesure [impl_socciv]
- L'implication des groupes-cibles dans l'élaboration de la mesure [impl_cibles]
- La clarté de la formulation des objectifs [clarte_form]
- Les ressources humaines supplémentaires allouées [ress_hum]
- La coordination horizontale [horizontal]
- L'intégration des enjeux du développement durable [integration]
- La coordination verticale [vertical]
- La prévision des détails d'exécution de la mesure [detail_exec]
- La qualité du suivi de la mise en œuvre [qualite_suivi]
- La prévision d'une évaluation lors de la conception de la mesure [eval_prevue]

Les deux types idéaux se situent à deux extrêmes d'un continuum :

- à un extrême : aucune des 14 variables ne prend la valeur [1]. En d'autres termes, aucun critère de qualité de processus n'est rempli.
- à l'autre extrême : toutes les 14 variables prennent la valeur [1]. En d'autres termes, tous les critères de qualité de processus sont remplis.

Dans la mesure où chacun des 12 cas est spécifique (cfr. également la table de vérité dans la section infra), nous n'avons pas besoin d'utiliser QCA pour ceci. Un traitement via Excel suffit. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

	delimitat	priorite	raison	base_soc	impl_soc	impl_cibles	clarte_formul	ress_hum	horizontal	integration	vertical	detail_exec	qualit_suivi	eval_prevue	Score (0-14)
<i>bonus_emploi</i>	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	6
fonds_energie	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	6
<i>label_social</i>	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	6
norm_produits	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	1	0	7
plac_ethiques	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0	8
plan_diversite	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	1	9
syst_gestionenvir	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	9
voit_societe	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	9
<i>etiqu_CO2</i>	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	10
<i>guide_achatsdur</i>	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	10
NEHAP	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
reduct-pesticides	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14

(en **gras** : les cas à outcome [1] ; en *italique* : les cas à outcome [0])

Un premier type d'interprétation de cette typologie consiste à considérer uniquement la distribution en termes de score global, sans tenir compte de l'outcome.

Deux cas remplissent tous les critères d'un processus de qualité : NEHAP et programme de réduction des pesticides.

Ceci appelle les commentaires suivants.

Ces deux cas "exemplaires" en terme de processus sont deux plans traitant de problématiques où les enjeux économiques, environnementaux et sociaux sont complexes et prioritaires. Peut-être cette complexité intrinsèque impose-t-elle un "encadrement" particulièrement complet du processus ? En outre, le processus politique dans l'élaboration d'un plan est en général beaucoup plus complet que pour des mesures très spécifiques.

En ce qui concerne le programme de réduction des pesticides, une action dans ce domaine était réclamée à plusieurs niveaux (fédéral, européen, régional) et par de nombreux acteurs de la société civile. Le problème est pressant, mais complexe : les enjeux sont importants, de nombreux acteurs sont concernés, mais avec des intérêts parfois contradictoires. Cependant, il existe, dans le chef du monde politique et de l'administration, une volonté d'agir. Il semble que c'est pour rencontrer le moins d'écueils possible que toutes les précautions en terme de processus ont été prises (consultation, détermination d'objectifs clairs, prévision de moyen, d'une évaluation...). Par ailleurs, l'échéance fixée afin d'observer un impact est 2010, ce qui permet d'avancer progressivement et de prendre le temps pour la préparation et la réalisation de chaque mesure du programme.

En ce qui concerne le NEHAP, la qualité du processus relevée peut s'expliquer par le fait qu'il s'agisse d'un plan d'action destiné à assurer un soutien organisationnel aux autorités publiques. Le propre du plan d'action est bien de renfermer l'ensemble des décisions de planification considérées comme nécessaires à la production coordonnée et ciblée de prestations administratives. Il constitue un véritable instrument de pilotage. Toutefois, il faut garder à l'esprit qu'il ne s'agit que d'un document théorique qui ne garantit pas pour autant systématiquement une mise en œuvre efficace et efficiente. Il est par ailleurs important de souligner que dans le cas présent, le plan n'a pas encore été entièrement mis en œuvre.

En conclusion, le côté "bon élève" serait dû à deux éléments de contexte : la nécessité et la multiplicité des intérêts en jeu. Le fait qu'il n'est pas possible de solutionner rapidement et simplement les problèmes identifiés joue sans doute également un rôle.

2) Première exploration de la relation à l'outcome

Une seconde interprétation de cette typologie consiste à également prendre en considération les valeurs de l'outcome : « changement majeur du comportement des groupes-cibles ». Ce que l'on observe alors, **c'est qu'il n'y a manifestement pas de relation claire entre la qualité du processus (à tout le moins suivant une logique additive) et la présence d'un outcome favorable.** Plus précisément :

- les cas dont l'outcome prend la valeur [0] (pas de changement majeur, en *italique*) se distribuent de manière assez large entre les deux types idéaux;
- les cas dont l'outcome prend la valeur [1] (changement majeur, **en caractères gras**) se distribuent également de manière assez large entre les deux types idéaux.

Le fonds énergie présente un score moyen en termes de qualité de processus mais un outcome positif.

Ce résultat favorable s'explique essentiellement par le fait que le groupe-cible (les CPAS) n'était pas concerné par les problèmes de paiement de factures de gaz et/ou d'électricité de façon contraignante. La nouvelle mission qui leur est attribuée par la mesure Fonds Energie les place dorénavant en première ligne pour aider les consommateurs à faire face à ce type de problème.

D'autre part les mesures étiquettes CO₂ (score 10, et pourtant outcome [0]) et guide des achats durables (score 10, et pourtant outcome [0]) présentent un score élevé en termes de qualité de processus mais un outcome moins favorable.

La mesure CO₂ fait partie de la stratégie de l'Union européenne visant à réduire le taux moyen d'émission de CO₂ des véhicules mis sur le marché. Cette stratégie, réfléchie au niveau européen, s'insère au sein de l'ensemble des mesures prises par l'Union afin de faire face aux changements climatiques, leurs causes et leurs conséquences. Ces éléments de contexte expliquent sans doute partiellement pourquoi la mesure est "bien notée", à tout le moins en termes de processus.

Il faut ensuite rappeler que l'étiquette CO₂ est un instrument social / informatif. Le groupe-cible visé est le secteur automobile belge : les vendeurs et distributeurs doivent fournir plus d'informations concernant la pollution due aux voitures particulières et ses conséquences. Vis-à-vis de ce groupe-cible, des mesures de contrôle et des contraintes sont prévues afin d'assurer la diffusion de l'information. L'objectif recherché est que les consommateurs (bénéficiaires de la mesure), munis de ces informations, adaptent leur décision d'achat.

Une raison pouvant expliquer un outcome peu favorable est le manque de formation des vendeurs sur le sujet. Ils apposent l'étiquette, comme exigé par la mesure, mais sont incapables de donner des explications supplémentaires sur le but poursuivi et, plus généralement, sur les conséquences néfastes de la pollution automobile. Une autre raison est la réticence des consommateurs à modifier leur comportement s'ils n'en tirent aucun avantage, notamment au niveau financier.

Bij de casus "Guide des achats durables", dient een duidelijk onderscheid gemaakt tussen output (het opstellen van de gids zelf) en outcome (het gebruik ervan door de federale overheidsdiensten).

Wat betreft output: de gids zelf is goed opgesteld; de oorspronkelijke gids is zelfs aangevuld met twee extra gidsen. In het begin stelden zich wel een aantal problemen, maar ze werden weggewerkt door overleg met de betrokken sectoren. In dit opzicht kunnen we zeggen dat een goed proces, met onder meer terugkoppeling naar bepaalde doelgroepen omwille van de vastgestelde problemen bij te strenge criteria, geleid heeft tot een degelijke gids. Men zou kunnen stellen dat dit proceskenmerk (output) de reële kans op outcome vergroot.

Wat betreft de outcome in een striktere zin daarentegen, dit wil zeggen in termen van het effectief gebruik van de gids door de federale overheidsdiensten, blijkt het gebruik op vrijwillige basis had geen denderend succes. Het verplicht gebruik is nog maar een jaar ingevoerd, dus het is moeilijk om hier al een beoordeling over te geven. Een goed beleidsproces is dus niet altijd een garantie voor een gedragsverandering bij de doelgroep. Aangezien we geen tijd hadden om de doelgroepen zelf te bevragen, weten we ook weinig of niets over hun standpunt hierover.

2.4.4. Outcome evaluation

1) Analyses exploratoires (modèles partiels)

Dans une série d'analyses exploratoires (dont les détails ne sont pas présentés ici), nous avons testé trois modèles partiels :

- Modèle partiel 1 : 6 conditions de l'étape "mise à l'agenda" → outcome (6 cas)
- Modèle partiel 2 : 5 conditions de l'étape "programmation" → outcome (7 cas)
- Modèle partiel 3 : 2 conditions des étapes "mise en œuvre et évaluation" → outcome (7 cas)

Aucun de ces modèles partiels n'ont permis d'obtenir une *table de vérité* (tableau des configurations) exemptes de contradictions. Plus précisément : dans chacun de ces modèles partiels, on a observé au moins une *configuration contradictoire*, c'est-à-dire une même combinaison de conditions qui mène tantôt vers un outcome [0], tantôt vers un outcome [1]. Cela signifie, en termes pratiques, **qu'aucun de ces modèles partiels ne permet, à lui seul, de "discriminer" l'outcome**. Il n'est dès lors pas possible de poursuivre l'analyse QCA pour ces modèles partiels.

Cette conclusion ne vaut bien sûr que pour le type d'opérationnalisation – additive – des variables qui a été effectué. Il faudrait réaliser d'autres tentatives d'opérationnalisation (par ex : autres logiques d'agrégation des indicateurs, déplacement du seuil de dichotomisation, voire ajout d'autres indicateurs ou variables, etc.), suivant la démarche itérative qui sied à QCA (cf. supra), mais ceci n'est pas réalisable dans le délai très bref imparti à cette recherche.

2) Modèle complet (inclusif)

Pour ce modèle, nous pouvons inclure 6 cas qui présentent suffisamment de données (informations parcellaires pour le cas [code_publicite]). Nous incluons donc un total de 13 (6 + 5 + 2) conditions, ce qui est certes beaucoup par rapport au nombre limité de cas. Seule la condition [qualit_suivi], qui est une constante, n'est pas prise en compte. La table de vérité produite par le logiciel est présentée à la page suivante.

Table de vérité produite par le logiciel :

v1: delimitat v2: priorite
 v3: raison v4: base_soc
 v5: impl_socciv v6: impl_cibles
 v7: clarte_formul v8: ress_hum
 v9: horizontal v10: integration
 v11: vertical v12: detail_exec
 v13: eval_prevue

O:	chmt_majeur	id:	caseid											
v1	v2	v3	v4	v5	v6	v7	v8	v9	v10	v11	v12	v13	O	id
0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	bonus_emploi
0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	fonds_energie
1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	guide_achatsdur
1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	voit_societe
1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	label_social
0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	etiqu_CO2

Il n'y a plus de configurations contradictoires (le contraire nous eût amené à conclure que le modèle est à revoir dans son ensemble). Nous pouvons donc procéder aux minimisations booléennes. Il est à relever que chaque cas est unique : chaque cas correspond à une configuration spécifique.

Nous analyserons d'abord les configurations à outcome [1], c'est-à-dire avec un changement majeur de comportement des groupes-cibles (2 cas), puis celles à outcome [0], c'est-à-dire sans changement majeur de comportement des groupes-cibles (4 cas). Sur le plan technique, nous ne présentons ici que les minimisations avec inclusion des « cas logiques »¹²⁷, c'est-à-dire avec inclusion (par le logiciel) d'une sélection de combinaisons non observées parmi nos 8 cas. Ces « cas logiques » sont utilisés par le logiciel afin d'obtenir des formules minimales plus « courtes », plus parcimonieuses. L'inclusion des cas logiques permet donc d'obtenir une puissance d'analyse (de synthèse) beaucoup plus grande, sans pour autant « manipuler » les cas observés.

a) Explication des cas avec changement majeur de comportement

La formule minimale obtenue (**formule 1**) :

NB : Nomenclature (comment lire les formules minimales qui suivent) :

- Les lettres minuscules indiquent la valeur [0] pour la variable ;
- Les lettres MAJUSCULES indiquent la valeur [1] pour la variable ;
- Le signe [*] indique l'opérateur logique « ET »
- Le signe [+] indique l'opérateur logique « OU ».

Cette formule peut être décomposée en deux « chemins » imposés par la méthode :

Formule 1a (première partie de la formule) :

$$\text{CHMT_MAJEUR} = \frac{\text{priorite}}{\text{(fonds_energie)}} * \text{impl_cibles}$$

Un cas est concerné ici : le Fonds Energie.

Cette formule peut être lue comme suit : « *Ce qui est spécifique à ce cas [fonds_energie], pour lequel on observe un changement majeur de comportement des groupes-cibles (outcome [1]), c'est : 1/ que le niveau de priorité accordé au problème est faible [priorite]; ET 2/ que l'implication des groupes-cibles dans l'élaboration de la mesure est faible [impl_cibles]* »

Cette partie de la formule apparaît, à première vue, contre-intuitive, en ce sens qu'elle va complètement à l'encontre de deux de nos hypothèses, elles-mêmes issues de la théorie.

Tout d'abord il nous faut vérifier si nous n'aurions pas commis une erreur dans nos données. Ce n'est pas le cas.

D'une part, en ce qui concerne cette mesure [fonds_energie] on peut en effet affirmer que le niveau de priorité est faible car si les autorités fédérales engagent des actions en vue de corriger les problèmes du surendettement, il ne s'agit pas là d'actions spectaculaires et profondes. Il s'agit d'offrir une aide aux personnes en difficulté ainsi que de mettre en place un volet prévention.

D'autre part, dans ce cas, il n'y a pas à proprement parler d'implication du groupe-cible dans l'élaboration de la mesure. Dans le cas du Fonds Energie, on dote en effet les CPAS d'une

¹²⁷ Sur les données de cette recherche, les minimisations sans inclusion de cas logiques ne produisent pas de formules minimales intéressantes.

nouvelle mission qui s'intègre parfaitement dans leur compétences en prenant les dispositions nécessaires pour leur permettre de remplir correctement cette nouvelle mission. On doit dès lors interpréter le changement de comportement au vu d'autres facteurs. Notre suggestion est que le changement de comportement s'explique principalement par l'attribution d'une nouvelle mission qui n'était pas remplie comme telle par les CPAS auparavant. Il y a donc un changement par rapport à la situation qui prévalait avant la mesure.

Formule 1b (deuxième partie de la formule) :

Un seul cas est visé : "verdir" la fiscalité des voitures de société.

Il y a un choix entre un grand nombre de combinaisons « courtes » (2 conditions à chaque fois), pour le seul cas [voit_societe] :

CHMT_MAJEUR = *une des combinaisons suivantes :*

1	DELIMITAT * CLARTE_FORMUL
2	DELIMITAT * ress_hum
3	priorite * CLARTE_FORMUL
4	raison * CLARTE_FORMUL
5	base_soc * CLARTE_FORMUL
6	CLARTE_FORMUL * ress_hum
7	CLARTE_FORMUL * INTEGRATION
8	CLARTE_FORMUL * EVAL_PREVUE
9	ress_hum * INTEGRATION
10	ress_hum * EVAL_PREVUE
11	vertical * EVAL_PREVUE

Il faut sélectionner la ou les combinaison(s) qui feraient le plus de sens pour le cas en question. Il semble que les 3 combinaisons intuitivement les plus intéressantes seraient les combinaisons n° 1, 7 et 8 (indiquées en gras), car elles associent chacune des valeurs [1] aux deux conditions.

Parmi celles-ci, la combinaison 8 (CLARTE_FORMUL * EVAL_PREVUE) apparaît la plus intéressante. Elle se lit comme suit : « Ce qui est spécifique au cas [voit_societe], pour lequel on observe un changement majeur de comportement des groupes-cibles (outcome [1]), c'est : 1/ que les objectifs sont clairement formulés [CLARTE_FORMUL] » ; et 2/ qu'une évaluation est prévue [EVAL_PREVUE] ».

En effet certains objectifs de la mesure sont clairement définis (chiffrés) et les moyens nécessaires à atteindre ces objectifs sont prévus (responsabilité, contrôle et ses modalités – notamment les indicateurs – et sanctions). L'évaluation permet de confirmer ou d'infirmer le respect de ces objectifs. La mesure a d'ailleurs été modifiée en fonction des résultats de cette évaluation.

C'est particulièrement la variable [CLARTE_FORMUL] qui, pour cette mesure, s'est avérée très importante (elle est d'ailleurs présente dans chacune de ces combinaisons n° 1, 7 et 8). En effet la détermination d'objectifs clairs et vérifiables et la prévision des moyens nécessaires à la mise en œuvre et au contrôle de cette mise en œuvre (y compris les sanctions) ont contribué à l'efficacité de la mesure. La variable "EVAL_PREVUE" apparaît également porteuse car elle est combinée à des objectifs clairs.

Par contre, les variables [DELIMITAT] (combinaison 1) et [INTEGRATION] (combinaison 2), qui soulignent le nombre d'enjeux du développement durable pris en considération, ne sont pas des éléments déterminants de l'efficacité de cette mesure.

Somme toute, la contrainte (objectifs, responsabilité, contrôles, sanctions) est l'élément déterminant, et elle l'emporte sur l'intégration des enjeux de développement durable

b) Explication des cas sans changement majeur de comportement

La formule minimale obtenue (**formule 2**) présente deux possibilités :

Formule 2a :

$$\text{Chmt_majeur} = \begin{array}{l} \text{PRIORITE} \\ (\text{etiqu_CO2}) \end{array} + \begin{array}{l} \text{+} \\ \text{IMPL_CIBLES} * \text{clarte_formul} \\ (\text{bonus_emploi+guide_achatsdur+label_social}) \end{array}$$

Formule 2b :

$$\text{Chmt_majeur} = \begin{array}{l} \text{PRIORITE} \\ (\text{etiqu_CO2}) \end{array} + \begin{array}{l} \text{+} \\ \text{DETAIL_EXEC} * \text{clarte_formul} \\ (\text{bonus_emploi+guide_achatsdur+label_social}) \end{array}$$

Ces deux formules sont plus intéressantes encore que les formules 1a et 1b, car le deuxième terme permet de regrouper plus d'un cas. Il est à noter qu'elles ne diffèrent que par une condition (surlignée en gris).

La formule 2a se lit comme suit :

« Ce qui est spécifique au cas [etiqu_CO2], pour lequel on n'observe pas un changement majeur de comportement des groupes-cibles (outcome [0]), c'est que le niveau de priorité accordé au problème est élevé [PRIORITE].

Par ailleurs, ce qui est spécifique aux 3 cas [bonus_emploi], [guide_achatsdur] et [label_social], pour lesquels on n'observe pas un changement majeur de comportement des groupes-cibles (outcome [0]), c'est 1/ que l'implication des groupes-cibles dans l'élaboration de la mesure est élevée [IMPL_CIBLES]; mais 2/ que les objectifs ne sont pas clairement formulés [clarte_formul] »

Et la formule 2b se lit comme suit (surligné en gris : l'élément différent par rapport à la formule 2a) :

« *Ce qui est spécifique au cas [etiqu_CO2], pour lequel on n'observe pas un changement majeur de comportement des groupes-cibles (outcome [0]), c'est que le niveau de priorité accordé au problème est élevé [PRIORITE].*

Par ailleurs, ce qui est spécifique aux 3 cas [bonus_emploi], [guide_achatsdur] et [label_social], pour lesquels on n'observe pas un changement majeur de comportement des groupes-cibles (outcome [0]), c'est 1/ que le degré de prévision des détails d'exécution de la mesure est élevé [DETAIL-EXEC]; mais 2/ que les objectifs ne sont pas clairement formulés [clarte_formul] »

En ce qui concerne le premier terme de la formule, plus contre-intuitif (un niveau de priorité élevé [PRIORITE]), on peut néanmoins trouver une interprétation plausible. Pour cette mesure relative à l'étiquette CO₂, le niveau de priorité élevé peut être expliqué par les caractéristiques propres à la problématique des changements climatiques, notamment les engagements internationaux qui lient la Belgique. Il s'agit même dans ce cas d'une priorité reconnue à l'échelle européenne voire mondiale. La mesure s'insère au sein d'une stratégie européenne, longuement réfléchie, visant à réduire le taux moyen d'émission de CO₂ des véhicules mis sur le marché. Cette stratégie a un résultat observable en terme d'impact environnemental : le taux moyen d'émission de CO₂ des véhicules mis sur le marché diminue. Cependant, il est difficile d'attribuer ce résultat à l'un ou l'autre volet de la stratégie, plus particulièrement à une modification du comportement d'achat des consommateurs en raison des informations fournies par l'apposition de l'étiquette CO₂. Deux raisons peuvent expliquer cette absence de changement : le manque de formation des vendeurs, qui éprouvent dès lors des difficultés à donner des explications sur l'étiquette et son contenu, et le caractère social / informatif de l'instrument, qui n'impose aucune contrainte au consommateur et ne lui offre aucun avantage direct.

Somme toute, pour cette mesure, si la société civile considère qu'il faut prendre des initiatives vis-à-vis de certains problèmes (niveau de priorité élevé), les consommateurs ne sont pas pour autant prêts à adapter leur comportement en conséquence.

En ce qui concerne le deuxième terme de la formule, ce qui apparaît le plus déterminant, c'est l'absence de clarté dans la formulation des objectifs.

Plus précisément, en ce qui concerne le [bonus_emploi], le groupe-cible visé par la mesure a bien participé à l'élaboration de la mesure via l'entremise des syndicats et autres acteurs sociaux qui l'ont représenté lors des différentes réunions de concertation organisées par les autorités. Aucun objectif chiffré n'a cependant été formulé à l'occasion de ces réunions, le seul objectif y ayant été dégagé, pour le bonus crédit d'emploi du moins, consistant essentiellement à insuffler une dynamique active en matière de recherche d'emploi et d'intégration sur le marché du travail. Quand bien même une amélioration graduelle du salaire net des travailleurs à bas salaires est déterminée en fonction de seuils de revenus, il est donc particulièrement difficile de dégager un changement de comportement général parmi un groupe-cible composé de situations individuelles aussi différentes les unes des autres, chacun adoptant par rapport au travail une attitude marquée de subjectivité dépendant de conditions et préférences personnelles.

Voor twee andere cases daarentegen [guide_achatsdur] en [label_social], blijken de weerhouden variabelen moeilijker te interpreteren en niet echt relevant voor het feit dat er geen 'grote' gedragsverandering optreedt bij de doelgroep. Men zou zelfs, omgekeerd, kunnen beweren dat overheden (kunnen) kiezen voor harde doelstellingen als ze

gedragsverandering *ex ante* als succesvol inschatten. Men kan het ontbreken van gedragsverandering dus niet zo maar linken aan het feit dat de doelstellingen niet duidelijk zijn geformuleerd. In beide cases zijn wel doelstellingen voorop gesteld, maar die zijn niet gekwantificeerd (vandaar de negatieve score op deze indicator).

Wat betreft het sociaal label is er al een studie gedaan die tot doel had het systeem bij te staan in zijn ontwikkeling (de studie is er gekomen vanuit de vaststelling dat er maar weinig bedrijven zich kandidaat stellen om het label te verkrijgen). Bedrijven en stakeholders zijn gehoord tijdens deze studie, en er blijkt een nood te zijn aan verduidelijking van de procedures om het label te behalen. Daarnaast worden de hoge kostprijs voor de monitoring en het gebrek aan communicatie aangegeven als grote struikelblokken.

Wat betreft de gids duurzame aankopen liet de medewerkster van de POD Duurzame Ontwikkeling verstaan dat er nog veel gesensibiliseerd moet worden vooraleer alle overheidsdiensten de gids zullen gebruiken. Tot begin 2005 was het gebruik van de gids vrijwillig. Een omzendbrief (21/01/2005) maakt de gids verplicht voor alle diensten, maar er is op dit ogenblik nog geen monitoring- of controlesysteem. Naar mijn gevoel heeft het ontbreken van gedragsverandering in deze cases weinig te maken met het niet kwantitatief formuleren van de doelstellingen.

c) Observations

Vu le temps très limité imparti à cette recherche, nous rencontrons une série de limites méthodologiques.

- La première limite, évidente, est liée à la nature parfois parcellaire des données. Ceci est partiellement dû au peu de temps disponible pour la collecte des données dans le cadre de ce projet. Mais il apparaît également qu'une série de données pourtant indispensables afin d'engager une démarche d'évaluation rigoureuse font défaut ou, à tout le moins, sont trop parcellaires.
- Dans notre construction des variables pour l'analyse QCA, en agrégeant les indicateurs, certains facteurs clés de réussite pour tel ou tel cas particulier, ne sont pas isolés d'autres éléments. Ils sont intégrés dans des variables plus globales et "disparaissent". C'est notamment le cas pour l'aspect "contrainte – contrôle – sanction". Ce type de difficulté méthodologique est inhérente à toute démarche d'agrégation.
- L'analyse QCA est fondée sur l'hypothèse selon laquelle la qualité du cycle politique influence l'existence ou l'absence d'un changement de comportement des groupes-cibles. Certaines variables exercent effectivement une influence (en particulier la clarté de la formulation des objectifs et l'intégration d'un processus d'évaluation). Cependant, la qualité du processus politique n'est pas la seule composante de l'efficacité d'une mesure. Une série d'autres facteurs n'ont pas été pris en considération dans le modèle. Voici les plus importants, qui ressortent des fiches narratives : le type d'instrument (en particulier sa nature plus ou moins contraignante), la portée de la mesure en termes de développement durable, l'articulation avec les politiques régionales et/ou européennes, l'influence de variables de contexte (par exemple la conscience écologique de la population). Il serait intéressant d'opérationnaliser et d'intégrer ces facteurs dans l'analyse, en les combinant avec les variables-clé ressortant des analyses QCA ci-dessus. Cela permettrait de déterminer l'importance relative des variables-clé liées à la qualité du cycle politique par rapport aux autres facteurs. Ceci n'est toutefois pas possible dans le temps imparti à la recherche. Remarquons en outre que certaines variables restent difficiles à

opérationnaliser. Par exemple, on peut difficilement estimer l'influence de facteurs tels que la force de conviction, la conjonction imprévue d'effets, la mouvance, les ruptures... qui échappent à la raison et qui pourtant font sens dans les changements de comportement.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'intégration des politiques

Le changement de comportement des entreprises et des consommateurs est entravé par les limites stratégiques et opérationnelles des politiques publiques et notamment par le cloisonnement des administrations qui, en dehors de l'adoption des mesures-cadres, fonctionnent dans un modèle vertical et hiérarchique.

Sur 53 mesures, 13 prennent en compte les trois piliers du développement durable (mesures-cadres) et 14 conjuguent deux piliers dont la majorité a trait au domaine Santé et Environnement. De nombreuses initiatives sont possibles. L'AFSCA offre beaucoup d'opportunités pour renforcer la place de l'écotoxicologie dans la consommation alimentaire ; le Fonds Energie pourrait intégrer l'écoconsommation dans le travail des CPAS en faveur des personnes surendettées. La Commission pour l'Étiquetage et la Publicité pourrait évoluer vers la mise en place d'un Observatoire de la consommation.

Les instruments économiques sont surtout adoptés pour des mesures environnementales. Les instruments réglementaires sont le plus souvent retenus pour organiser la politique économique et sociale. Le choix des décideurs conduit rarement à faire passer un même message par différents instruments afin d'atteindre plusieurs fois le même groupe-cible. La combinaison de plusieurs d'instruments – juridiques, économiques, sociaux et informatifs – est un gage de cohérence et d'efficacité d'une politique.

Plusieurs mesures se complètent et se renforcent mutuellement mais leurs effets conjugués sont entravés par l'absence de stratégie commune dans leur mise en œuvre et dans la publicité qui en est faite. Les mesures sont souvent cloisonnées en fonction des groupes-cibles. C'est le cas dans les politiques visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures : diverses mesures fiscales et d'information encouragent de façon distincte les particuliers, les sociétés et les administrations à choisir des voitures propres. D'autres mesures invitent les travailleurs et les administrations à utiliser les transports en commun. D'autres approches seraient utiles, plus intégrées et plus orientées vers une volonté d'amélioration continue.

La qualité du processus politique

L'absence de délimitation du problème et surtout l'absence d'implication des groupes-cibles sont des facteurs importants de non-qualité.

Deux cas remplissent tous les critères d'un processus de qualité : NEHAP et Programme de réduction des pesticides. Ces deux cas "exemplaires" sont deux plans traitant de problématiques complexes où les enjeux sont importants et renvoient à des pressions sociales fortes : enjeux économiques, environnementaux, sociaux jugés prioritaires. Le processus politique dans l'élaboration d'un plan est en général beaucoup plus complet que pour des mesures spécifiques. Deux éléments de contexte, la nécessité et la multiplicité des intérêts en jeu, conduisent à ce pronostic positif d'évaluation. En outre, la complexité intrinsèque d'un plan impose une approche méthodique dont il faudrait s'inspirer pour des mesures ponctuelles.

Certains cas présentent un bon niveau de qualité procédurale mais ne conduisent pas à un changement majeur de comportement des groupes-cibles. Il en est ainsi pour l'étiquette CO₂ et le guide des achats durables dans les administrations. Les mesures sont bien construites mais sans induire un changement majeur dans les comportements. L'étiquette CO₂ s'inscrit dans le cadre de la politique européenne de réduction des gaz à effet de serre en s'appuyant notamment sur l'information des consommateurs. Au niveau belge, l'évaluation a trait à l'ensemble de la campagne de sensibilisation et d'information du grand public et pas seulement à la mesure strictement liée à l'obligation d'éditer un guide et d'apposer une étiquette sur les véhicules neufs. Il reste que ce moyen de sensibiliser les consommateurs lors de l'achat d'un véhicule n'est pas suffisamment pris en compte par le secteur de la distribution automobile. Concernant le guide des achats durables, les fournisseurs des administrations ne peuvent répondre à une demande de produits durables respectant des normes élevées en raison du déficit de produits tels. L'inadéquation des mesures au regard des réalités du marché rend caduque l'efficacité du processus politique, aussi valable soit-il.

Le lien entre la qualité du processus politique et le changement majeur de comportement des groupes-cibles

Méthode

107 indicateurs ont été retenus pour évaluer la qualité du processus politique depuis la prise de décision jusqu'à son évaluation.

15 mesures ont été analysées en fonction des 107 indicateurs au travers de fiches narratives en s'appuyant sur les textes de lois, la documentation disponible et des entretiens avec des personnes concernées.

Pour l'analyse QCA des mesures, chacun des indicateurs a donné lieu à une évaluation binaire « 0 » ou « 1 » selon son niveau de performance perçue. Ce travail n'a pas pu être réalisé de façon complète pour les mesures-cadres et pour celles dont l'état d'avancement est trop faible. Elles n'ont pas pu être soumises à l'analyse QCA. En outre, les mesures ont donné un score « 1 » relatif à un changement de comportement des groupes-cibles. Cette constante a entravé la poursuite de l'analyse QCA. Une nouvelle variable exprimée en termes de changement majeur de comportement a été introduite dans le modèle. En final 6 mesures ont été introduites dans le modèle.

Le Fonds Energie et la fiscalité verte pour les voitures de société conduisent à un changement majeur de comportement des groupes-cibles. Dans le cas des voitures de société, l'efficacité de la mesure réside dans la volonté politique résolue de corriger le système de perception des cotisations sociales, en les modulant sur la base des émissions de CO₂. Les variables explicatives déterminantes de ce changement sont la clarté de la formulation des objectifs et la conduite d'un processus d'évaluation : suivi et examen des résultats, ajustements de la mesure en vue d'accroître les résultats escomptés, amélioration continue du processus.

Par contraste, la déduction fiscale des frais de déplacement domicile-travail, l'étiquette CO₂, le bonus crédit d'emploi, le guide des achats durables et le label social ne conduisent pas à un changement majeur de comportement des groupes-cibles parce que les objectifs ne sont pas clairement formulés, en dépit d'un degré de priorité élevée accordé au problème, d'une implication des groupes-cibles et d'un plan d'exécution détaillé.

Les variables suivantes apparaissent déterminantes pour la performance :

Objectifs clairement formulés Évaluation prévue	Variables essentiels
Délimitation du problème Priorité accordée au problème Implication des groupes-cibles Demande de la société civile (base sociale) Ressources Intégration des enjeux du développement durable Coordination horizontale et verticale Plan d'exécution de la mesure Qualité du suivi de la mise en œuvre	Variables attendues

Le plus souvent les groupes-cibles participent à l'élaboration des mesures et il existe toujours une ou des formes de communication avec eux. Un responsable est désigné pour exécuter la mesure. En revanche les objectifs sont rarement quantifiés et le suivi dans l'exécution de la mesure reste dès lors lacunaire. De même les indicateurs de changement du comportement des acteurs sont peu intégrés dans le processus politique.

Les dimensions "équité intergénérationnelle" et "équité planétaire" du développement durable sont, à de rares exceptions près, systématiquement négligées. Elles supposent de prendre en compte de nouvelles manières de penser l'action et ses motivations. Le troisième Rapport fédéral de développement durable relève également ce manque de considération, par le gouvernement fédéral, des effets des politiques sur les populations des pays moins développés (BfP-TfDD, 2006, p.12).

La base sociale (demandes et pressions sociales) est importante mais pas suffisante. La sensibilisation du grand public, combinée à d'autres instruments plus incitatifs, et organisée avec des moyens de proximité (action locale à des niveaux de pouvoir proches des citoyens) s'avère décisive pour une prise de conscience sans laquelle un changement de comportement est illusoire.

La contrainte permet d'accélérer le changement de comportement. Mais aucune loi n'est efficace tant qu'elle n'est pas accompagnée d'une culture de responsabilité.

Les limites de l'analyse du processus

Vu le temps disponible dans le cadre de cette recherche, nous avons choisi de nous focaliser sur la qualité du processus de production des politiques. Une telle démarche présente bien évidemment des limites :

- Les méthodes d'analyse nécessitent des données de qualité, aussi exhaustives que possible, et ce pour tous les cas analysés.
- Les données étant parfois lacunaires, leur traitement est difficile à réaliser.
- Les hypothèses qui sous-tendent les méthodes sont restrictives et négligent des facteurs externes offrant des opportunités de changement (une impulsion d'un autre niveau de pouvoir, des actions locales, une innovation technologique ou sociale, une volonté politique de réussir, les rapports humains, les manières de penser...).
- Le choix des instruments et leurs interactions, les relations entre les administrations, le niveau d'intégration de plusieurs mesures, la portée de la mesure en termes de développement durable, l'articulation avec les politiques régionales, l'influence de variables

de contexte (par exemple la conscience écologique de la population) sont des variables qui ne sont pas aisément prises en compte dans une analyse de processus alors qu'elles influencent directement les changements de comportement des groupes-cibles. **L'efficacité des politiques ne repose pas uniquement sur la qualité du processus adopté.**

Le dernier Rapport Fédéral de développement durable met également en évidence certaines lacunes des politiques publiques (BfP-TfDD, 2006).

- Certains liens d'interdépendance entre les questions de développement durable ne sont pas suffisamment exploités dans la mise en œuvre des politiques. Par ailleurs, les potentialités des instruments disponibles ne sont pas assez utilisées, notamment les possibilités offertes par la loi-cadre norme de produits du 21 décembre 1998 et la politique fiscale.
- Les responsables politiques n'intègrent pas encore spontanément les mesures de développement durable au sein d'une Stratégie de développement durable. Les mesures ne sont pas toujours cohérentes les unes par rapport aux autres.
- Les effets d'une politique de développement durable ne sont en général observés qu'à moyen ou long terme. *"L'effectivité de la politique du gouvernement est donc difficilement mesurable, en particulier la capacité des différentes actions politiques de développement durable à se compléter et se renforcer. Il est néanmoins certain que des bonnes combinaisons de plusieurs instruments utilisés en même temps impliquent des actions politiques plus cohérentes et effectives."* (BfP-TfDD, 2006, pp 140-141)
- En outre, *"les services publics ne réalisent pas encore de monitoring systématique des mesures qu'ils mettent en œuvre. Le monitoring réalisé dans le cadre du Plan par les membres de la CIDD est une première étape dans cette direction."* (BfP-TfDD, 2006, p.145)

Ces observations confirment les conclusions de cette étude. Une mesure sera d'autant plus efficace si elle s'insère dans une stratégie globale, telle que demandée au niveau international, fixant des priorités claires et au sein de laquelle se combinent et se complètent plusieurs instruments, en impliquant tous les groupes-cibles concernés.

Au niveau de la qualité procédurale, deux variables sont apparues déterminantes : formuler des objectifs clairs et mettre en œuvre un processus d'évaluation. Or obtenir des informations sur l'état de l'exécution d'une mesure et ses conséquences s'est souvent avéré difficile dans le cadre de la recherche. Cette carence de données, également relevée par le Bureau du Plan, révèle un manque d'attention accordée à l'enregistrement et au suivi des résultats.

L'ajustement de la décision politique suppose une **réforme de l'action politique pour l'imprégner d'équité, de responsabilité et de progrès**. La politique ou même la stratégie de développement durable ne peut exercer ses effets sans appui sur des processus, des méthodes, mais également des volontés de changement dans un contexte politique favorable.

4. PROTOCOLE D'ÉVALUATION SIMPLIFIÉ (GUIDE PRATIQUE DE L'ÉVALUATION)

Certains points d'appui sous-tendent une perspective de progrès et certains écueils peuvent être évités pour un changement de mode de production et consommation.

Les points d'appui sont la clarté de la formulation des objectifs et la conduite d'un processus d'évaluation.

L'implication des groupes-cibles tout au long du processus politique permet quant à elle de lever deux obstacles importants au changement de comportement :

1. **Le manque de direction** : certains acteurs réalisent de faibles performances simplement parce qu'ils ne savent pas ce que le décideur politique attend d'eux. Le manque de direction est présent quand les objectifs poursuivis ne sont pas clairement définis.
2. **Les problèmes de motivation** : les objectifs individuels et ceux de la collectivité ne coïncident pas toujours naturellement et peuvent provoquer de fréquents problèmes de motivation. Ainsi des problèmes de motivation peuvent se présenter lorsque les objectifs individuels sont en opposition avec les objectifs environnementaux et sociaux comme, par exemple, lorsque les consommateurs n'ont pas accès à des produits en provenance d'une industrie durable, lorsque l'évaluation de la performance n'est pas planifiée dans le temps ou est prématurée alors que les actions environnementales et sociales s'alignent souvent sur des objectifs stratégiques de long terme.

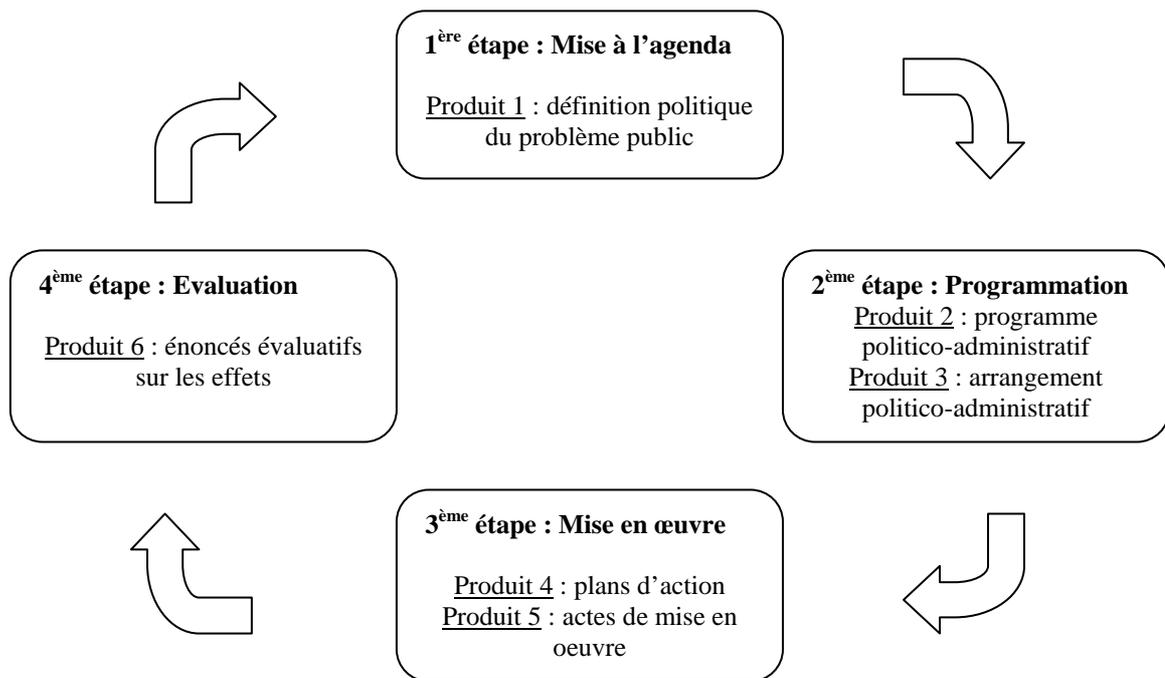
Ce guide vise à répondre à deux grandes questions :

- 1) A quoi peut servir l'évaluation ?
- 2) Comment s'y prendre pour l'organiser et la mener à bien ?

Il ne s'agit pas d'un cadre rigide duquel il ne faudrait pas s'écarter.

Mise en contexte

Schématiquement, on représente une politique publique sous la forme d'un cycle, celui-ci comprenant plusieurs étapes. Chaque étape, chaque phase génère un ou des produits qui se construisent sur les précédents mais soulève également des questions auxquelles il est indispensable de réfléchir si l'on veut que les mesures prises soient efficaces.



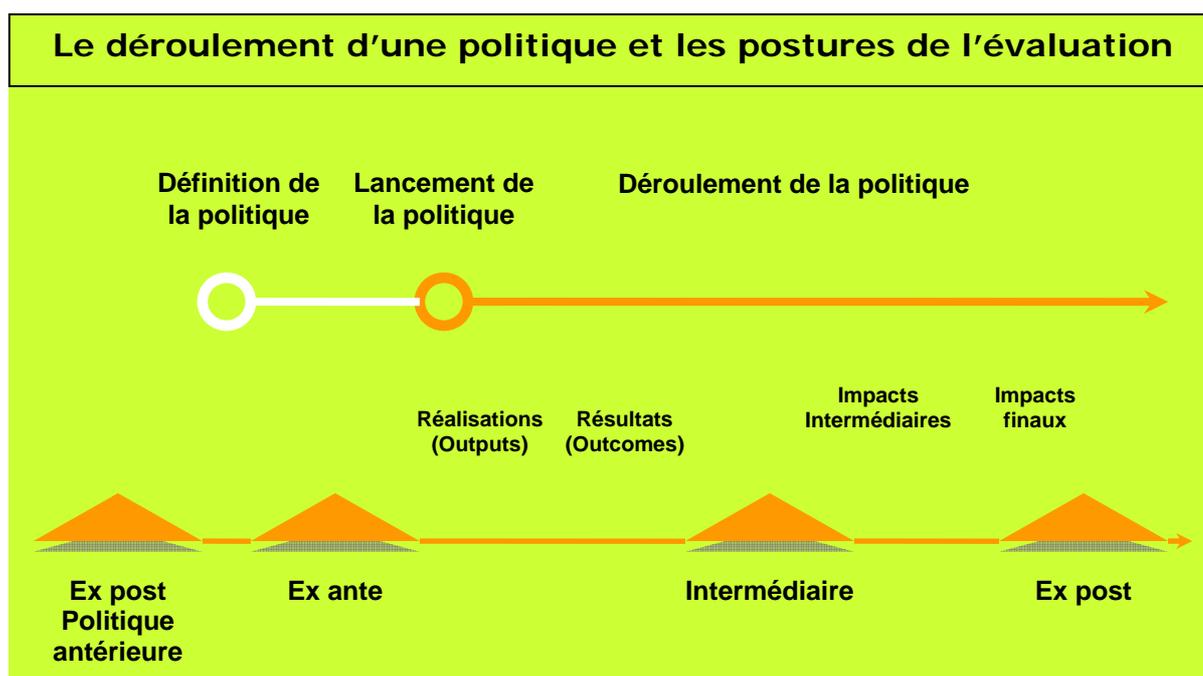
1) *Qu'est-ce que l'évaluation ?*

L'évaluation consiste à porter un jugement sur une politique publique ou un programme afin d'en améliorer la valeur. Il s'agit donc avant tout d'un **outil d'aide à la décision**, qui s'inscrit dans une perspective d'amélioration continue.

2) Les types d'évaluation

On peut distinguer différents types d'évaluation en fonction du moment où celle-ci se déroule :

- *Evaluation ex ante* : analyse préalable à l'adoption d'une politique afin d'en anticiper la pertinence au regard des besoins. L'évaluation ex ante permet de définir, à partir des indicateurs appropriés l'état initial (diagnostic de départ), les objectifs quantifiés et l'argumentaire qui les supporte. Elle peut s'appuyer sur l'évaluation ex post d'une politique antérieure. L'évaluation ex ante a une forte dimension prospective. Elle doit déboucher sur la rédaction d'un référentiel de la politique publique.
- *Evaluation intermédiaire* : elle se situe généralement à mi parcours de la politique et apporte des éléments critiques sur les premiers résultats de celle-ci. Elle a pour fonction de réorienter la politique et d'en améliorer la mise en œuvre. L'évaluation intermédiaire est parfois nommée « chemin faisant » (« on going » ou « in itinere ») ou concomitante.
- *Evaluation ex post* : il s'agit d'une évaluation récapitulative ou finale, qui reprend l'ensemble de la politique de son lancement à son achèvement. Elle permet de mesurer et d'analyser les impacts globaux de la politique.



3) Les dimensions de l'évaluation

L'exercice d'évaluation est une pratique forcément collective qui comporte trois dimensions : cognitive, instrumentale et normative.

- **Un apport de connaissances nouvelles** : l'évaluation permet d'abord de mieux connaître un programme, une politique publique. Elle donne l'occasion à l'ensemble des acteurs concernés de réunir leurs savoirs et leurs connaissances. Elle permet de les capitaliser et de les transférer. Même si elle ne produit pas toujours directement un savoir nouveau, le

simple échange de points de vue provoqué par l'exercice d'évaluation est producteur de visions renouvelées sur la politique examinée. C'est la dimension « cognitive ».

- **L'évaluation se présente comme un outil pour les agents responsables de la mise en œuvre de la politique.** Qu'ils soient élus décideurs de la politique évaluée, techniciens en charge de son animation, partenaires associés à sa mise en œuvre, voire destinataires ultimes, les acteurs de la politique sont mieux informés et même formés en continu dans le processus d'évaluation. Celui-ci se présente comme une aide à leur pratique et un appui dans la formalisation de leur doctrine d'intervention. C'est la dimension « instrumentale ».
- **L'évaluation consiste à opérer un retour sur les fondements de la politique.** Elle permet de rendre compte auprès des décideurs des effets propres de la politique publique ou du programme. En cela, elle contribue à la recherche de valeur et de sens ; elle permet une redéfinition de la politique. Ce faisant, elle permet de repérer, le cas échéant, les écarts par rapport aux intentions initiales ou, au besoin, de réajuster ces dernières au contexte, voire de les renouveler. C'est la dimension « normative ».

4) Les conditions d'une bonne évaluation

L'évaluation est **pluraliste et partenariale**. Une évaluation est pluraliste quand elle veille à ce que les différents points de vue des acteurs soient pris en compte dans la démarche d'évaluation. Les différents intérêts des acteurs concernés doivent être pris en compte selon l'expression anglo-saxonne de « stakeholders » (porteurs d'intérêts ou parties prenantes). Le caractère partenarial tient à l'association des différents partenaires concernés à la démarche d'évaluation.

L'évaluation est **démocratique**, elle doit permettre de rendre compte aux citoyens non seulement de l'usage des deniers publics, mais cherche à les rendre acteurs en les associant au débat public. L'évaluation est un exercice qui, sous réserve d'une totale transparence et de la participation de tous, doit contribuer à un approfondissement de la démocratie. L'usager ne doit pas apparaître comme le « passager clandestin du système de production des politiques publiques », celui pour qui on est censé décider et faire ne saurait rester absent des dispositifs d'évaluation. Il ne faut pas se cacher qu'il s'agit d'un objectif ambitieux et loin d'être acquis.

L'évaluation est **indépendante**. Bien que légitimement commanditée par le pouvoir politique, l'évaluation doit disposer des marges d'indépendance, d'« impertinence » et de critiques indispensables si l'on veut que l'exercice ne se réduise pas à une seule légitimation des choix politiques et contienne également de l'information stratégique et utile.

L'évaluation est **participative et apprenante**. L'évaluation est dite participative quand elle a le souci d'associer l'ensemble de la chaîne des acteurs concernés : commanditaires, opérateurs de la mise en œuvre, bénéficiaires directs, bénéficiaires indirects ou potentiels et les citoyens ou leurs représentants. Plus la présence de ces acteurs est importante plus la participation est large. Dans la mesure précisément où il implique les principaux acteurs dans une démarche commune, le processus d'évaluation conduit à un apprentissage des acteurs concernés, apprentissage sur la politique elle-même et ses conditions de mise en œuvre, mais également apprentissage réciproque des acteurs entre eux et de leurs logiques d'action respectives. Il n'est pas rare qu'à l'occasion d'une démarche d'évaluation des services se « découvrent » alors qu'ils sont censés travailler ensemble à la mise en œuvre de la politique évaluée.

L'évaluation est **transparente** : tout d'abord au regard de la méthode, ce qui requiert d'afficher le protocole de travail retenu, mais également vis-à-vis de la diffusion des travaux et rapports réalisés dans le cadre de l'évaluation. La mise en débat public des résultats et conclusions de l'évaluation constitue une étape fondamentale et contribue fortement à la transparence de l'exercice. Cette exigence de transparence et le caractère ouvert de la démarche distinguent fortement l'évaluation de l'audit et du contrôle. Il n'est pas envisageable d'évaluer une politique ou un programme sans y associer étroitement les différents acteurs de sa mise en œuvre, alors que rien n'empêche qu'un auditeur externe formule un rapport d'audit à partir de sa seule expertise.

5) *Les questions que pose l'évaluation*

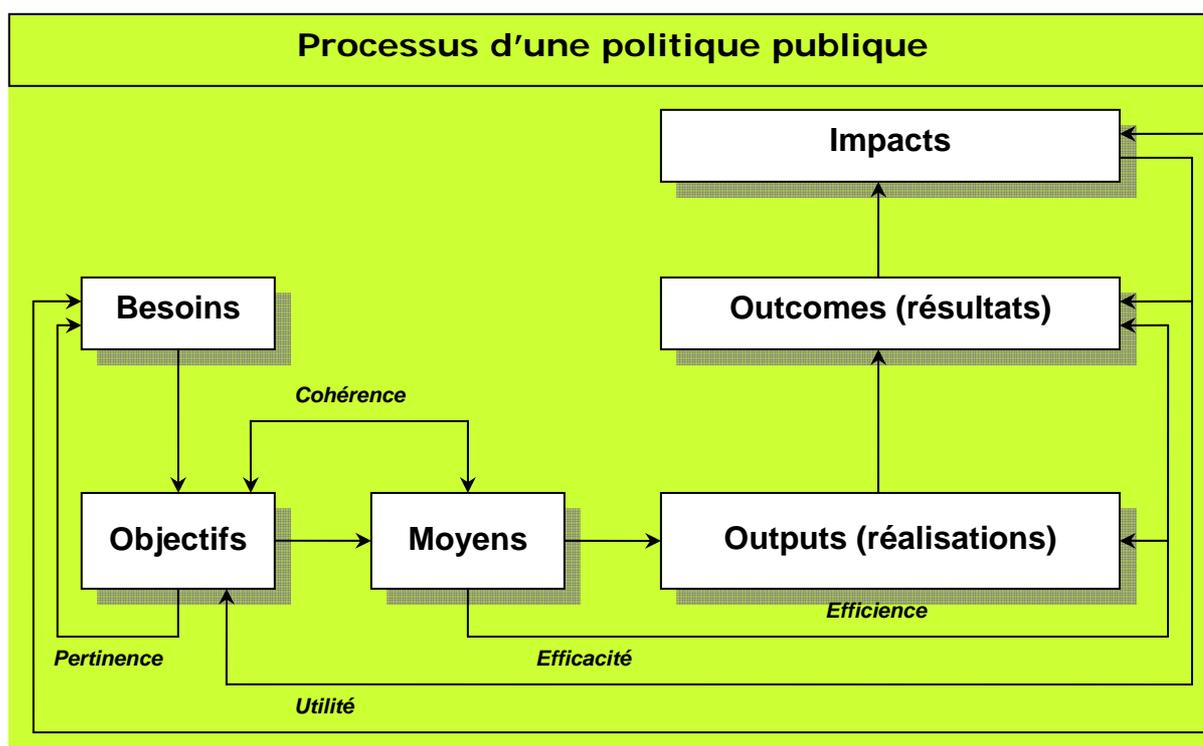
La démarche d'évaluation vise à atteindre différents objectifs parmi lesquels :

- Apprécier le plus objectivement possible les effets du programme ou de la politique sur la société. Quels sont les résultats mesurables, quels sont les effets directs ou indirects ?
- Comprendre le processus de mise en œuvre de cette politique. Comment les agents de la mise en œuvre du programme se sont-ils organisés, en quoi cette organisation a-t-elle favorisé ou gêné l'atteinte des objectifs ?
- Aider les commanditaires à porter un jugement de valeur sur la politique. La politique choisie a-t-elle permis d'apporter une réponse aux problèmes à l'origine de son lancement ?

Pour atteindre ces objectifs, il s'agit de répondre à certaines questions relevant de :

- L'**efficacité** des politiques : rapport entre les objectifs et les résultats.
Les résultats attendus sont-ils atteints ?
- La **pertinence** : rapport entre les objectifs et les besoins sociaux.
Les objectifs assignés répondent-ils bien aux besoins identifiés dans le diagnostic initial ?
- L'**efficience** : rapport entre les résultats et les moyens mis en œuvre.
Les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens alloués ?
- L'**utilité** et la **finalité** : rapport entre les résultats et les besoins sociaux.
Les impacts obtenus apportent-ils une réponse au regard des besoins identifiés initialement ?
- La **cohérence interne** : rapport entre les objectifs et les moyens.
La politique mise en œuvre est-elle adaptée aux objectifs fixés ? Les moyens sont-ils bien adaptés ?
- La **cohérence externe** : rapport aux autres programmes ou interventions.
La politique évaluée est-elle en harmonie avec les autres politiques ?

Schématiquement, chacune de ces questions vise à expliquer une relation bien particulière.



Application pratique

Au regard de notre étude qui s'est focalisée sur l'analyse de 15 mesures, retenons les indicateurs dont il devrait être tenu compte systématiquement pour permettre une démarche d'évaluation visant à mesurer les effets de la politique. Pour chaque étape de la politique publique des indicateurs pertinents peuvent en effet être dégagés tandis que d'autres doivent être considérés comme de véritables « marches à ne pas rater » (soit les indicateurs encadrés) dans la mesure où ils sont directement liés aux variables explicatives que nous avons mis en lumière dans notre étude.

1) Etape 1. Mise à l'agenda (définition du problème)

La définition politique du problème public comprend non seulement la décision ferme d'entreprendre une action politique mais aussi, et surtout, la délimitation du périmètre du problème public à résoudre ainsi que l'identification des causes probables de celui-ci par les acteurs publics et des modalités de l'action publique envisagée.

- ⇒ Les causes du problème à résoudre sont-elles bien identifiées ?
- ⇒ Les groupes-cibles à l'origine du problème sont-ils bien identifiés et consultés ?
- ⇒ Les bénéficiaires finaux de la politique publique sont-ils identifiés ?

Pour qu'une politique publique réponde correctement à un problème social il importe avant tout d'en déterminer les causes et d'identifier les différents acteurs impliqués.

- ⇒ Existe-t-il des pressions médiatiques qui enjoignent les autorités à prendre un problème social particulier en compte ?
- ⇒ Existe-t-il une demande de la société civile pour qu'un problème social soit pris en compte ?
- ⇒ Existe-il une pression d'un organe politique (national, supranational) pour que les autorités prennent en compte un certain problème social ?

2) Etape 2. Programmation de l'action

A ce stade, il s'agit surtout de déterminer les objectifs que vise à rencontrer la politique publique.

Une politique bien réfléchie au moment de son élaboration et de la planification de son exécution aura d'autant plus de chances de mener à des résultats probants.

C'est également à ce stade qu'il est nécessaire de prévoir l'évaluation de la politique afin de pouvoir dégager les moyens nécessaires à sa réalisation.

- ⇒ Des objectifs sont-ils clairement fixés en termes d'outputs ?
- ⇒ Des objectifs sont-ils clairement fixés en termes d'outcome ?
- ⇒ Des objectifs sont-ils clairement fixés en termes d'impacts ?
- ⇒ Une échéance est-elle fixée pour la mise en œuvre ?
- ⇒ Un responsable est-il désigné pour la mise en œuvre et le suivi de la mesure ? Ses missions sont-elles bien définies ?
- ⇒ Des ressources (humaines, financières, etc.) pour la mise en œuvre sont-elles prévues ?
- ⇒ Une évaluation de la politique est-elle envisagée dès la phase de programmation ?

Adopter une vision large et globale de la politique permettra de développer une politique générale plus cohérente. A fortiori lorsqu'il s'agit d'articuler des politiques à différents niveaux de pouvoir.

- A-t-on examiné si la politique n'est pas contradictoire avec une autre ?
- La communication entre différents services compétents dans les matières sur lesquelles porte la politique est-elle prévue ?

3) Etape 3. Mise en oeuvre

Les actes de mise en œuvre recouvrent toutes les activités et les décisions administratives d'application.

A ce stade il importe essentiellement de vérifier si ce qui a été prévu est effectivement appliqué dans la réalité.

- ⇒ Un contrôle de la mise en œuvre est-il effectué ?
- ⇒ La mesure est-elle exécutée complètement ?
- ⇒ Les résultats de la mesure sont-ils enregistrés ?

4) *Etape 4. Evaluation et amélioration continue*

L'évaluation portant un jugement de valeur sur la qualité de la politique mise en place tant en terme d'efficience que d'efficacité, il est important que les recommandations formulées soient prises en considération afin de corriger les imperfections de la politique.

- ⇒ Un responsable a-t-il été désigné pour réaliser l'évaluation de la mesure ?
- ⇒ Les missions confiées à l'évaluateur sont-elles définies de façon précise ?
- ⇒ La communication des résultats de l'évaluation est-elle prévue ?
- ⇒ Des ajustements sont-ils formulés ?

5. CANEVAS DE FORMATION

Proposition d'un canevas de formation des agents des services publics fédéraux à l'évaluation des changements de mode de production et consommation

Objet de la formation

La formation est construite en vue de donner au participant une compréhension approfondie des concepts, processus et outils d'évaluation des politiques publiques en relation avec le développement durable. Elle bénéficie à ceux qui souhaitent appliquer les instruments de l'évaluation à l'intérieur d'une administration.

Pourquoi se former, pourquoi se former en groupe ?

La formation repose sur l'acquisition, l'entretien et le perfectionnement des connaissances. Le groupe accroît les bénéfices de la formation. C'est la diversité des échanges qui permet de mieux appréhender les niveaux de compréhension de chacun des points qui structurent le travail d'évaluation de la qualité d'un processus de décision politique.

La formation est centrée sur des cas qui fournissent l'opportunité de partager des expériences, des opinions et des façons de penser innovantes.

Ce type de formation s'adresse à des participants de discipline, d'expérience et d'intérêts très diversifiés. Elle ne vise pas seulement les agents qui participent directement à la décision politique mais aussi tous ceux qui de près ou de loin ont à mettre en œuvre une dimension du processus d'évaluation, que ce soit au stade de l'identification du problème qui appelle une initiative politique, au stade de la programmation de la réponse apportée au problème, au stade de sa mise en œuvre, ou encore à celui de l'évaluation de la réponse à différents niveaux : la réponse répond-elle aux objectifs formulés, la réponse génère-t-elle un changement de comportement des groupes-cibles, observe-t-on des impacts en relation avec les principes directeurs du développement durable, les bénéfices escomptés et observés sont-ils raisonnablement en lien avec les moyens consentis en termes de formation des responsables, de gestion organisationnelle, de ressources matérielles, humaines, financières.

Objectif général

La formation a pour objectif général de donner aux participants une bonne vision de ce que peuvent être les paramètres d'une performance « acceptable » d'un processus de décision politique.

Objectifs particuliers :

- Replacer l'évaluation dans un contexte de développement durable
- Interpréter les éléments de l'évaluation pour une bonne compréhension de la démarche
- Analyser les façons de faciliter la mise en œuvre et le maintien de la démarche en vue d'une amélioration continue, notamment en ce qui concerne le recueil des informations

Méthodes :

- Comprendre les mécanismes de l'évaluation
- Analyser les situations à problèmes et proposer des actions correctives à partir de cas
- Participation à des jeux de rôle et exercices de groupe permettant de comprendre le niveau d'implication d'un et de plusieurs agents au travers des situations évoquées par les études de cas

RÉFÉRENCES

- ABMA, T., en in 't VELD R. (red.) 2001. "Vijf beleidswetenschappelijke perspectieven", in *Handboek Beleidswetenschap*, Boom/Amsterdam, 2001, pp 25-33.
- AMENTA, E. et POULSEN, J. D. 1996. "Social Politics in Context : the Institutional Politics Theory and Social Spending at the End of the New Deal", *Social Forces*, 75, 1, pp 33-60.
- BANQUE MONDIALE, 2004. *Suivi et évaluation quelques outils, méthodes et approches*. Site web de la Banque Mondiale.
- BECKERS, T., ESTERS, P., SPAARGAREN, G. (red.) 1999. *Verklaringen van duurzame consumptie. Een speurtoch naar nieuwe aanknopingspunten voor milieubeleid*. Tilburg, Globus (Institute for Globalization and Sustainable Development).
- BEFANI, B. 2004. "La Qualitative Comparative Analysis (QCA) e la valutazione basata sulla teoria: un connubio possibile", *Rassegna Italiana Di Valutazione*, 2.
- BEFANI, B. et SAGER, F. 2006. "QCA As a Toll for Realistic Evaluations. The Case of the Swiss Environmental Impact Assessment", in RIHOUX, B. et GRIMM, H. (Eds), *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis*, New York, Springer, pp 263-284.
- BEMELMANS-VIDEC, M.-L., RIST, R.C. et VEDUNG, E. (dir.). 1998. *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, Etats-Unis et Londres, Royaume-Uni, Transaction Publishers, 325 p.
- BLAKE, C. H. et ADOLINO, J. R. 2001. "The Enactment of National Health Insurance: a Boolean Analysis of Twenty Advanced Industrial Countries", *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 26, 4, pp 679-708.
- BRUYER, V., WALLENBORNE, G., ZACCAÏ, E., DELBAERE, P., KESTEMONT, M.-P., ROUSSEAU, C. 2004. *Critères et impulsions de changements vers une consommation durable : approche sectorielle*, Plan d'Appui scientifique à une Politique de Développement Durable, Partie 1 : Modes de production et de consommation durables – Problématiques générales.
- BUREAU FEDERAL DU PLAN – TASK FORCE DEVELOPPEMENT DURABLE. 2006. *Comprendre et gouverner le développement*, Rapport fédéral sur le développement durable, 2000-2004.
- BUREAU FEDERAL DU PLAN – TASK FORCE DEVELOPPEMENT DURABLE. 2005. *La politique menée pour un développement durable*, rédigé par P. DELBAERE, P. DRESSELAERS et N. GOUZEE. Working Paper 1-05.
- BUREAU FEDERAL DU PLAN – TASK FORCE DEVELOPPEMENT DURABLE. 1999. *Sur la voie d'un développement durable ?*, Rapport fédéral sur le développement durable.
- BURSSENS, P. 1999. *Impact van instituties op beleidsvorming. Een institutioneel perspectief op besluitvorming in de communautaire pijler van de Europese Unie*, Antwerpen, Universitaire Instelling Antwerpen (non publié).
- CRABBÉ, A., GYSEN, J. en LEROY, P. 2006. *Vademecum Milieubeleidsevaluatie*, Brugge, Vanden Broele (forthcoming).

- DELEAU, M. 1986. *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation*, rapport du groupe de travail "Méthodes d'évaluation des politiques publiques", Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.
- DE MEUR, G. et RIHOUX, B. 2002. *L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC-QCA): approche, techniques et applications en sciences humaines*, collab. YAMASAKI, S., Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant.
- DE MEUR, G., RIHOUX, B., et VARONE, F. 2004. "L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC): un outil innovant pour l'étude de l'action publique", *Pyramides*, 8, pp 137-147.
- DYE, T. R. 1984. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- DYE, T.R. 1972. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- GAUDIN, J.-P. 1996. *La négociation des politiques contractuelles*, coll. Logiques Politiques, Paris, L'Harmattan.
- GERMANN, R. E. 1996. *Administration publique en Suisse*, Berne, Haupt.
- GIBERT, P. 1985. "Management Public, management de la puissance publique", *Politique et management public*, no 4 (2), pp 1-17.
- GODARD, F. 1997. *Le gouvernement des villes, Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie.
- GUNNINGHAM, N. et SINCLAIR, D. 2002. *Leaders & Laggards: Next-Generation Environmental Regulation*, Royaume-Uni, Greenleaf Publishing Limited, 224 p.
- HARKREADER, S. et IMERSHEIN, A.-W. 1999. "The Conditions for State Action in Florida's Health-Care Market", *Journal of Health Social Behavior*, 40, 2, pp 159-174.
- HECLLO, H. 1972. "Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, no 2, pp 83-108.
- HOWLETT, M. 1991. "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice", *Policy Studies Journal*, 19, no 2, pp 1-21.
- JONES, C. O. 1977. *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press.
- KNOEPFEL, P., LARRUE, C. et VARONE, F. 2001. *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Vol. 2. Genève, Helbing & Lichtenhalm, 398 p.
- LASCOUMES, P., VALUY, J. 1996. "Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politiques publiques ? L'exemple de la protection de l'environnement industriel", *Sociologie du travail*, no 4, pp 551-573.
- LEMIEUX, V. 1995. *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université de Laval.
- MENY, Y, THOENIG, J.C. 1989. *Politiques Publiques*, coll. Thémis Science Politique, Paris, PUF.
- MONNIER, E. 1992. *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica, 2^{ème} édition.
- MULLER, P. 1990. *Les Politiques Publiques*. Paris, PUF, Que sais-je ?
- PARSONS, W. 1995. *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar.

- PEILLON, M. 1996. "A Qualitative Comparative Analysis of Welfare Legitimacy", *Journal of European Social Policy*, 6, 3, pp 175-190.
- RAGIN, C. C. 1994. "A Qualitative Comparative Analysis of Pension Systems", in JANOSKI, T. et HICKS, A. M. (eds), *The Comparative Political Economy of the Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press, pp 320-345.
- RAGIN, C. C. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press.
- RIHOUX, B. 2003. "Bridging the Gap Between the Qualitative and Quantitative Worlds? A Retrospective and Prospective View on Qualitative Comparative Analysis", *Field Methods*, 15, 4, pp 351-365.
- SAGER, F. 2002. *Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten*, Bern, Stuttgart, Wien, Haupt.
- THOENIG, C.-Cl. 1985. "L'analyse des politiques publiques", in *Traité de Science Politique*, GRAWITZ, M., LECA, J. (éds), Paris, PUF, pp 1-60.
- TIELEMAN, B. en Leroy, P. 2003. "Milieubeleidsevaluatie in Vlaanderen", in VMM, *MIRA-BE*, pp 15-33.
- VARONE, F., RIHOUX, B., et MARX, A. 2006. "A New Method for Policy Evaluation? Longstanding Challenges and the Possibilities of Qualitative Comparative Analysis (QCA)", in RIHOUX, B. et HEIKE, G. (Eds), *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis*, New York, Springer, pp 213-236.
- WÄKTARE, M., BAULER, T., ZACCAÏ, E., HEYERICK, A. et VANHOUTTE, G.. 2005. Modes de Consommation et de Production durables : Processus belge. *Tendenzen in het federale beleid rond Duurzame Productie- en Consumptie en vergelijking met maatregelen uit andere federale lidstaten*.