

***Méthodologie et faisabilité de l'étude d'impact des décisions sur le  
développement durable.  
Application à la politique fédérale belge.***

**RÉSUMÉ DU RAPPORT FINAL**

*Mai 2006*

Erik Paredis, An Heyerick, Ruddy Doom (CDO, UGent)  
Tom Bauler, Edwin Zaccà, Marco Waktare, Alessandro Bonifazi (IGEAT, ULB)  
Paul-Marie Boulanger, Benoît Lussis (IDD)  
Frédéric Varone (AURAP, UCL)  
Luc Lavrysen, Pieter Thomaes (Centrum voor Milieurecht, UGent)  
Nathalie Risse (SMG-ULB)

L'objectif du projet de recherche « Méthodologie et faisabilité de l'étude d'impact des décisions sur le développement durable. Application à la politique fédérale belge » était d'apporter une contribution scientifique à l'élaboration d'un cadre méthodologique et institutionnel en vue de la mise en œuvre d'études d'impact des décisions sur le développement durable au niveau fédéral belge. La recherche commencée en Juillet 2004 prit fin en février 2006. Elle rassembla une équipe des chercheurs de formations et d'appartenances institutionnelles différentes : le Centrum Voor Duurzame Ontwikkeling (CDO, Université de Gand), le Centre d'Etudes du Développement Durable (CEDD, Université Libre de Bruxelles), l'Institut pour un Développement Durable (Ottignies), l'Association Universitaire de Recherche sur l'Action Publique (AURAP, Université Catholique de Louvain), le Centrum voor Milieurecht (Université de Gand), le Service de Mathématiques de Gestion (SMG, Université Libre de Bruxelles)

**1. La valeur ajoutée des études d'impacts des décisions sur le développement durable**

Le propre des politiques de développement durable est de chercher à intégrer les préoccupations économiques, environnementales et sociales. L'évaluation des impacts des décisions sur le développement durable (EIDDD) – en anglais « Sustainability Impact Assessment » (SIA) - a précisément pour objet d'évaluer la compatibilité des projets et propositions politiques avec les critères du développement durable, et cela dès les premiers stades de leur élaboration. L'EIDDD prend appui sur les formes existantes d'évaluation des impacts sectoriels des projets telles que les Etudes d'Impact Environnemental (*Environmental Impact Assessment, EIA*), les Evaluations Environnementales Stratégiques (*Strategic Environmental Assessment, SEA*) et d'évaluation des politiques publiques comme le *Regulatory Impact Assessment* (RIA ; Etude des impacts des réglementations).

L'EIDDD est une pratique en voie de constitution et, à ce titre, encore immature. Il n'en existe pas de définition officielle ou qui fasse l'unanimité. Cependant, on s'accorde à lui attribuer les caractéristiques suivantes :

- *ex ante* : l'EIDDD intervient dès les premiers stades de la formulation des politiques et en tout les cas avant que la décision finale n'ait été prise ;
- intégrée : contrairement aux évaluations sectorielles, l'EIDDD prend en compte les impacts environnementaux, sociaux et économiques des politiques et traite des arbitrages éventuels entre ces différentes dimensions ;
- participative : loin de se limiter à prendre en compte les avis et jugements du monde politique et administratif, l'EIDDD prend en considération ceux de l'ensemble des parties prenantes et de la société civile.

Au delà de leurs différences, l'EIDDD partage avec les autres formes d'évaluation d'impact les mêmes objectifs et ambitions qui sont d'améliorer la qualité des décisions publiques en évaluant le plus précocement possible leurs conséquences prévisibles, en cherchant les alternatives possibles aux actions envisagées, en suggérant d'éventuelles mesures d'accompagnement le tout en vue de renforcer les conséquences positives des politiques publiques et de minimiser leurs impacts – directs ou indirects- négatifs. Une des caractéristiques propres à l'EIDDD est qu'elle va jusqu'à interroger la pertinence même des objectifs politiques en les rapportant aux exigences du développement durable. En cela, elle se distingue nettement d'autres formes d'évaluation comme le RIA par exemple qui ne s'interroge pas sur la pertinence du but poursuivi. En résumé, l'EIDDD consiste à :

- Évaluer dans quelle mesure une proposition de politique publique contribue au développement durable... : c'est-à-dire qu'elle l'évalue en regard non pas de ses buts affichés mais de ceux du développement durable, ou encore qu'elle s'attache à évaluer la pertinence de ses objectifs eux-mêmes à l'aune du développement durable;
- ... en analysant et comparant les impacts de différents moyens alternatifs d'atteindre les objectifs retenus... : c'est dire que l'EIDDD ne se borne pas à identifier les impacts négatifs potentiels mais vise à rechercher l'alternative la plus bénéfique

et/ou à identifier les mesures d'accompagnement nécessaires pour maximiser les avantages de la politique et en minimiser les inconvénients.

- ...le tout dans une perspective systémique et réflexive : l'EIDDD obéit à une méthodologie bien définie et à des procédures strictes en vue d'assurer le plus de transparence possible au processus et de créer un environnement favorable à un apprentissage collectif.

L'EIDDD doit être conçu comme un élément d'un processus d'apprentissage compris comme un apport structuré d'information au système de prise de décision conformément à des procédures bien définies. La valeur ajoutée de l'EIDDD pour la prise de décision peut s'exprimer de différentes façons: meilleure coordination et intégration des politiques en vue du développement durable ; meilleure gouvernance ; objectivation des décisions, amélioration du processus de prise de décision ; promotion du soutien de la population aux politiques de développement durable.

Si l'utilité et les bénéfices apportés par l'EIDDD ne font guère de doute, il n'en reste pas moins que sa mise en œuvre pratique soulève de nombreuses difficultés, la moindre n'étant pas de déterminer comment, concrètement, évaluer *ex ante* dans quelle mesure une proposition politique contribue effectivement au développement durable. De façon générale, les problèmes à résoudre concernent tant l'élaboration d'un cadre conceptuel et méthodologique que la définition du cadre institutionnel le plus approprié.

En fait, la façon dont l'EIDDD est définie et mise en œuvre dépend essentiellement des caractéristiques générales du système de prise de décision dans lequel elle doit d'insérer. En schématisant, on peut distinguer deux conceptions opposées de la prise de décision politique :

- La décision politique comme calcul rationnel. Dans une telle conception, la politique est vue comme un processus de résolution de problème, comme la recherche de la voie optimale (c'est-à-dire dont le ratio avantages-coûts est le plus avantageux) pour atteindre un objectif donné, clairement défini et non problématique et compte tenu de contraintes budgétaires et informationnelles. Si l'EIDDD devait

s'intégrer dans un processus ainsi défini, il apparaîtrait comme une nouvelle boîte à outils, une panoplie de concepts, de méthodes et de techniques permettant de prendre mieux en compte les impacts globaux et à long terme, les incertitudes scientifiques, la multi-disciplinarité, etc. Le mot-clé de cette boîte à outils serait celui d'intégration : intégration des concepts, des méthodes, des modèles.

- La décision politique comme processus discursif. Ici, la politique est conçue comme un affrontement entre des discours différents (et les pratiques correspondantes) et comme la recherche, à travers la délibération et l'argumentation, d'un discours commun portant sur des valeurs, des buts et des moyens. Dans une perspective discursive, l'EIDDD se concevrait davantage comme un processus délibératif collectif et participatif au cours duquel tous les acteurs concernés seraient amenés à se rapporter au développement durable, à l'intégrer dans la façon dont ils structurent les problèmes et les solutions, les actions et les décisions.

En d'autres mots, alors que l'EIDDD dans un contexte de politique comme calcul rationnel se focaliserait prioritairement sur les conséquences, les effets des mesures politiques, dans une perspective discursive, il se focaliserait davantage sur le processus de prise de décision lui-même dans la perspective d'un apprentissage collectif et du développement de capacités. Bien entendu, dans la pratique, le problème ne se pose pas en des termes aussi tranchés. Il ne s'agit pas de choisir entre deux modèles purs et donc nécessairement caricaturaux mais bien entre deux conceptions équilibrées et pragmatiques, l'une à dominante rationaliste, l'autre à dominante discursive.

## 2. Considérations méthodologiques

Bien qu'il n'existe pas de forme universellement admise d'EIDDD, on retrouve dans la plupart d'entre elles une structure commune héritée des formes antérieures d'évaluation d'impact telles que le RIA, l'EIA ou le SEA et adaptée aux mécanismes et au processus de la décision politique. Elle prend la forme d'une succession de stades.

Le premier de ceux-ci appelé *screening* consiste en un tri préliminaire des propositions

en vue de sélectionner celles pour lesquelles une évaluation en termes de développement durable semble nécessaire. Pour celles qui ont été retenues, vient alors la phase de *scoping* où sont définis les termes de référence de cette évaluation. Commence alors l'évaluation proprement dite qui comprend également plusieurs éléments :

- Une description détaillée du problème que la proposition cherche à traiter comprenant les causes, les groupes sociaux et les secteurs concernés (on reprend ici certains éléments déjà identifiés au moment du *screening*) ;
- Une formulation explicite qualitative et si possible quantitative des objectifs de la politique ;
- Une explicitation des différentes options et alternatives permettant également d'atteindre ces objectifs (cette étape est cruciale dans la mesure où l'évaluation va consister à comparer ces différentes alternatives par rapport à certains critères) ;
- Une analyse des impacts de ces différentes options. Cette étape est au cœur de la démarche de l'évaluation puisqu'elle vise à comparer la performance relative de chacune des options en regard des critères d'évaluation. Elle consiste à identifier et à prédire (avec plus ou moins d'exactitude et de précision) les impacts économiques, environnementaux et sociaux des différentes alternatives en termes d'intensité, d'étendue, de direction, de probabilité, de réversibilité, etc. La question de savoir quels seront les groupes sociaux les plus touchés et de quelle manière fait également partie de l'analyse des impacts.
- Une comparaison et, si possible, un classement d'ensemble des différentes options ou alternatives en termes d'impacts positifs et négatifs.

La démarche s'achève avec la rédaction d'un rapport d'évaluation qui présente les résultats obtenus au cours des étapes précédentes, les procédures et méthodes suivies (avec une attention particulière pour la façon dont a été organisée la participation ou la consultation des parties prenantes). Le rapport d'évaluation est alors remis aux décideurs qui statuent sur la suite à lui donner. En règle générale, il est également mis à la disposition de la population.

A l'exception des phases de *scoping* et de rédaction du rapport toutes les étapes du processus demandent que des choix soient opérés entre les différentes méthodes et techniques disponibles. Pour le *screening*, par exemple, et à moins qu'il soit opéré sur une base purement prescriptive, on a le choix entre l'utilisation d'une simple check-list ou le recours à des techniques plus exigeantes comme les matrices d'impacts croisés, avec ou sans pondérations, etc. L'éventail des méthodes possibles pour prédire les impacts est encore plus large, depuis les techniques qualitatives les plus approximatives et les moins exigeantes jusqu'aux modèles numériques comportant plusieurs centaines d'équations. L'éventail des méthodes d'évaluation proprement dites est sans doute plus restreint mais le choix tout aussi difficile entre méthodes agrégatives ou non-agrégatives (méthodes de surclassement ou délibératives) et si agrégatives entre monétaires (analyse coûts-avantages ou coût-efficacité) ou non-monétaires (*multi-attribute utility theory*, *Analytical Hierarchy Process*).

On peut s'attendre à ce qu'une conception plus discursive de l'EIDDD conduise à mettre davantage l'accent sur les valeurs que sur les faits. Dans ce cas, il faudra investir en priorité dans les mécanismes de participation et/ou dans des méthodologies non-monétaires d'aide à la décision comme l'*Analytical Hierarchy Process* ou les méthodes multi-critères par surclassement. A l'inverse, une orientation davantage axée sur l'objectivation des impacts privilégiera l'information factuelle et recourra davantage à la modélisation et aux méthodes quantitatives de prédiction. Le tableau ci-dessous résumé les choix méthodologiques les plus probables compte tenu des orientations générales de l'EIDDD.

	EIDDD	
	Orientée processus	Orientée objectivation des impacts
FAITS	Méthodes qualitatives, « softs »	Modélisation quantitative
VALEURS	Méthodes multi-critères non monétaires Démocratie délibérative	Analyse coûts-bénéfices

### 3. Participation et contexte institutionnel

L'utilité et l'efficacité de l'EIDDD sont fortement dépendantes du contexte politique et institutionnel dans lequel l'EIDDD doit s'insérer. Celles-ci auront plus de chance d'être rencontrée si l'EIDDD prend place dans un contexte où les politiques sont d'emblée exprimées en termes de développement durable, où l'intégration des politiques sectorielles est déjà une réalité, où l'évaluation des politiques publiques est institutionnalisée, où il est de règle que les parties prenantes soient impliquées dans la préparation des politiques, etc.

#### 3.1. Le contexte institutionnel au niveau fédéral

A ce point de vue, le niveau fédéral belge présente un tableau contrasté. D'un côté, la Belgique a poussé plus loin que bien d'autres pays l'insertion du développement durable dans ses structures institutionnelles. Depuis 1997 déjà, elle s'est dotée d'une loi fédérale de coordination des politiques fédérales de développement durable. Dans le cadre de cette loi et d'autres dispositions légales, elle prévoit la préparation et l'adoption d'un plan quadriennal fédéral de développement durable ainsi que d'un rapport fédéral bisannuel sur le développement durable, la constitution d'un Conseil Fédéral, d'un Service Public Fédéral de Programmation, d'une Commission interdépartementale, de cellules ministérielles spécialisées et d'une *Task Force* d'experts du Bureau Fédéral du Plan, toutes structures entièrement dédiées au développement durable qui toutes peuvent servir de point d'appui pour la mise sur pied de l'EIDDD.

Par ailleurs, le projet d'implémentation d'une EIDDD au niveau fédéral a été à l'agenda politique depuis plusieurs années faisant ainsi de la Belgique une pionnière en la matière. L'EIDDD a été mentionnée explicitement pour la première fois dans la déclaration gouvernementale de 1999. La mise au point d'une méthodologie d'EIDDD a également été longuement évoquée dans le premier plan fédéral de développement durable (2000-2004). On y trouve même un plan d'action en vue de l'introduction de l'EIDDD comprenant objectifs stratégiques et mesures d'implémentation. Par la suite, on retrouve la

référence à la nécessité d'introduire l'EIDDD tant dans le deuxième plan fédéral de développement durable que dans la déclaration gouvernementale de juillet 2003. L'Arrêté Royal du 22 septembre 2004 créant les cellules de développement durable dans les différentes administrations fédérales demeure cependant la référence la plus pertinente en matière d'EIDDD. Le fait que la tâche d'exécuter et/ou de coordonner les EIDDD soit explicitement mentionnée comme une des missions de ces cellules, témoigne de la volonté politique de réaliser cette introduction.

Cependant, si les éléments constitutifs de l'EIDDD paraissent effectivement bien présents, il faut bien constater que le contexte politique *général* ne semble pas s'y prêter autant qu'on pourrait le souhaiter. Ainsi, malgré l'existence d'un cadre institutionnel élaboré en vue de l'intégration verticale et horizontale des politiques sectorielles en fonction du développement durable, la prise en compte effective de celui-ci dans l'élaboration des différentes politiques reste l'exception plutôt que la norme. Le développement durable reste en fait une branche mineure, largement déconnectée des autres politiques. De plus, ce qui est vrai pour la plupart des Etats modernes vaut également pour le niveau fédéral en Belgique : les structures de prise de décision politique apparaissent découpées en fonction de domaines et de secteurs largement indépendants les uns des autres. L'intégration horizontale y demeure bien plus l'exception que la règle. De même, on constate un défaut d'intégration verticale avec les autres niveaux de compétence (local, régional, européen, mondial). De plus, les procédures existantes de prise de décision ne prévoient pas d'évaluation systématique et méthodique des politiques publiques, en particulier dans une perspective *ex ante*. Les rares expériences existantes se sont effectuées sans cadre méthodologique explicite et indépendamment de tout processus explicite d'évaluation.

En règle générale, ce qui caractérise la prise de décision au niveau fédéral est une complexité institutionnelle et un manque de transparence, en dépit des intentions affichées dans la réforme Copernic. Il est impossible de rendre compte par un arbre de décision clair d'un processus de prise de décision qui obéit en fait à une logique purement pragmatique. Ceci rend évidemment moins vraisemblables la

nécessaire transparence ainsi que la définition, la discussion et la comparaison de propositions alternatives qui sont constitutives de l'EIDDD. Et si l'implication des parties prenantes, en particulier des partenaires sociaux traditionnels (employeurs, syndicats) dans la préparation des décisions politiques est courante au niveau fédéral, elle ne s'effectue pas avec toute la transparence requise et exclut d'autres acteurs du processus.

En résumé, il apparaît bien que l'introduction de l'EIDDD suppose une rupture, sur bien des plans, avec les pratiques courantes en matière de prise de décision au niveau fédéral. Cela dit, l'évolution vers la durabilité est souvent considérée comme un processus d'apprentissage. L'EIDDD peut, sous cet angle, être considérée comme la prochaine étape d'un tel processus entamé par la mise sur pied des différentes institutions chargées de la coordination et de la formation des politiques de développement durable. Mais elle ne sera sans doute pas sans poser problème, ni sans exigences lourdes en termes de création de capacités, de mobilisation de ressources, d'imagination institutionnelle et de volonté manifeste d'orienter les politiques vers davantage d'intégration en vue du développement durable.

Le projet de recherche a identifié et discuté quelques unes des principales questions qui devront trouver réponse si l'on veut que l'EIDDD devienne opérationnel dans le cadre de la politique fédérale belge. Les plus importantes d'entre elles sont :

- Qui serait en charge de la sélection des propositions à soumettre à l'EIDDD et comment devrait-elle s'effectuer ? Parmi les points à considérer ici citons l'utilisation d'une matrice de *screening*, le degré de transparence de la procédure, le rôle des cellules développement durable et celui du Conseil des ministres.
- Qui fait quoi dans l'EIDDD ? Faut-il conserver l'exécution des études à l'intérieur de l'administration ou l'externaliser ? Quelles compétences sont nécessaires et comment les obtenir ? Qui coordonne le processus et comment ?
- A quel point l'EIDDD doit-elle être « publique » ? Comment organiser la participation d'abord autour de la définition des procédures institutionnelles et des conditions générales de mise en œuvre de l'EIDDD, ensuite dans le

déroulement des différentes études d'impact ?

- Comment s'assurer de la qualité des études d'impacts réalisées ? Cette question soulève celle de l'acquisition des compétences indispensables, du contrôle de qualité, de la transparence et de la reproductibilité des études.
- Quel rapport entre l'EIDDD et les autres formes ou pratiques d'évaluation ? Pour ce qui concerne les autres formes, comment articuler l'EIDDD et les autres méthodologies. Au niveau des pratiques, quel est le rôle de l'EIDDD au niveau fédéral par rapport aux autres niveaux institutionnels ?
- Comment introduire l'EIDDD ? Faut-il une implémentation progressive, prévoir une période d'essai ? La réponse à ces questions dépend des options retenues au sujet de l'orientation générale de l'EIDDD (voir paragraphe 4).

### 3.2. Le problème de la participation

En dépit de l'importance accordée théoriquement à la participation dans le processus d'EIDDD (et dans le développement durable en général), la plupart des systèmes actuels d'évaluation intégrée manquent d'un dispositif clair pour assurer la participation des parties prenantes et de la population. On se réfère certes à des règles générales relatives à la participation et aux méthodes à adopter, mais en pratique, les décisions quant à l'organisation concrète de cette participation et le choix des procédures à suivre sont, le plus souvent, laissées à la discrétion des commanditaires du processus d'évaluation. En pratique, la participation se limite généralement à la diffusion d'information et à une consultation très « sous contrôle ». Il faut dire que si les bénéfices d'une participation plus large et plus intensive sont indéniables, elle reste coûteuse à mettre en œuvre, tant pour les commanditaires que pour les participants. C'est pourquoi, un processus participatif d'envergure ne vaut la peine d'être initié que si le commanditaire prend ce processus réellement au sérieux, accepte l'implication des parties prenantes dans la prise de décision et s'engage à prendre leurs remarques en considération. Et cela nécessite la mobilisation d'importantes ressources financières et institutionnelles.

En fait, le problème de la participation se pose à deux niveaux différents : au niveau de la définition du cadre institutionnel et méthodologique général de l'EIDDD, des ressources à lui affecter et de l'évaluation de son fonctionnement et de ses résultats d'abord, au niveau des différentes études d'impact ponctuelles qui seront menées dans ce cadre, ensuite. La participation des parties prenantes au premier niveau est fondamentale puisque les décisions qui seront prises sur la nature des acteurs impliqués dans l'EIDDD ainsi que des procédures et des méthodes à suivre sont cruciales pour la crédibilité du processus tout entier et par voie de conséquence pour le soutien que les parties prenantes lui apporteront.

Au niveau des études d'impact proprement dites, la question de la participation se pose à chacune des étapes du processus : du *screening* à l'édition du rapport final, en passant par le *scoping*, l'analyse des impacts et leur évaluation. Le choix d'un scénario d'implémentation apportera déjà une réponse générale quant à la forme et à l'intensité de la participation mais celle-ci devra sans doute être re-précisée au cas par cas en fonction des implications des propositions analysées. On trouvera dans le rapport de recherche plusieurs propositions relatives à la participation que ce soit au niveau « méta » ou au niveau du processus lui-même.

## 4. Introduction de l'EIDDD au niveau fédéral belge

Si une part considérable de la recherche a été consacrée à l'analyse des principaux éléments constitutifs de l'EIDDD (méthodologies, aspects institutionnels, participation, etc.), une part également non négligeable a été consacrée à l'élaboration et à la discussion de scénarios d'implémentation de l'EIDDD dans le système politico-administratif fédéral belge.

### 4.1. Scénarios pour l'EIDDD au niveau fédéral belge

Dans une large mesure, le choix du mode d'implémentation de l'EIDDD est conditionné par la vision que l'on a de son rôle fondamental. Entre une vision de l'EIDDD comme processus d'apprentissage collectif ou au contraire comme processus de production

d'information substantielle, il existe tout un éventail de scénarios possibles. L'équipe a ainsi défini cinq formes possible d'EIDDD en fonction de ce que l'on cherche à chaque fois à maximiser, c'est-à-dire en fonction de l'objectif considéré comme le plus important.

Le premier scénario privilégie la *transparence* qu'il cherche dès lors à rendre *maximale*. L'EIDDD y est conçue comme un processus largement ouvert, axé sur la consultation du plus grand nombre de parties prenantes (et de citoyens) sur les orientations politiques à suivre. C'est le scénario le plus proche d'une vision discursive de la décision politique, conforme aux principes d'une démocratie délibérative et requérant de ce fait la participation la plus large et ce à tous les stades de formation de la décision, y compris celui de la formulation initiale. Les instruments les plus appropriés à ce type d'approche sont les mécanismes participatifs tels que les jurys citoyens ainsi que les différentes techniques d'analyse participative des problèmes ou des systèmes tels que les cartes cognitives par exemple.

Le deuxième scénario a été qualifié de « *maximisation de l'intégration institutionnelle* ». La forme d'EIDDD recherchée vise à assurer le maximum d'intégration horizontale et verticale des politiques sous l'égide du développement durable et cela au moyen de la plus grande collaboration au sein des diverses administrations concernées et entre elles. L'objectif serait de parvenir à moyen terme à ce que le point de vue du développement durable soit intégré dans la pratique quotidienne sur l'exemple de ce que de nombreux pays réalisent déjà en termes d'intégration de l'environnement dans les politiques. Bien qu'essentiellement interne aux administrations et privilégiant surtout les interactions avec les autres institutions (le Parlement, le Conseil fédéral du développement durable, la Commission interdépartementale du développement durable...), cette forme d'EIDDD devra garder une transparence suffisante pour permettre aux parties prenantes d'exercer une forme douce de contrôle sur l'administration. Les mécanismes à mettre en œuvre sont la création et l'entretien de réseaux, le soutien des coopérations informelles, etc.

Le troisième scénario consiste à maximiser l'*adaptabilité* du processus.

L'EIDDD consiste ici en un mécanisme aussi flexible que possible, chaque évaluation faisant l'objet d'un montage particulier, décidé par l'organisme de coordination en fonction des enjeux, des risques et des possibilités propres à la proposition considérée. On va donc louvoyer au cas par cas entre, par exemple, un processus de concertation avec différentes parties prenantes ou, inversement, une analyse coût-bénéfice pointue confiée à des experts. On se trouve dans ce cas de figure avec une définition purement procédurale de l'EIDDD réduite à un corpus de méta-règles définissant comment décider quel type d'étude d'impacts réaliser dans tel ou tel cas d'espèce.

Le quatrième scénario a été baptisé « *maximisation de l'objectivation des impacts* ». L'EIDDD est dans ce cas construit comme un outil permettant la comparaison sur base d'éléments objectifs de différentes options ou alternatives politiques, la prédiction de leurs impacts positifs et négatifs, l'anticipation de leurs conséquences indirectes et non-voulues et la simulation d'éventuelles mesures d'accompagnement. L'ouverture du processus est surtout motivée par la recherche d'informations « locales » et non techniques auprès des différentes parties prenantes, nécessaire notamment pour l'interprétation des résultats. Le type d'outil mis en œuvre consiste essentiellement en modèles mathématiques si bien que l'expertise technique et scientifique y joue un rôle essentiel.

Le cinquième et dernier scénario consiste à maximiser la « *performance administrative* ». L'EIDDD est donc conçu essentiellement comme un exercice administratif interne. L'objectif est d'augmenter les performances en termes de régulation en recherchant le meilleur rendement possible des décisions publiques ainsi que la cohérence maximale entre politiques différentes au même niveau institutionnel ainsi qu'entre niveaux tout en minimisant les impacts négatifs et non-voulus. Dans un contexte de budgets publics toujours insuffisants, les maîtres-mots sont : efficacité, efficience, productivité. Les outils les plus appropriés dans ce cas sont les analyses coûts-avantages et coûts-efficacité.

Même si les cinq scénarios résumés ci-dessus ont des atouts en regard des principes d'EIDDD, tous ne sont pas également plausibles compte tenu des contraintes et de la configuration propre au mode de prise de

décision du niveau fédéral belge. En effet, deux d'entre eux (le scénario « transparence » et le scénario « performance administrative ») risquent d'être incompatibles avec des conventions existantes, de se démarquer trop brutalement des traditions établies en matière de prise de décision ou de s'éloigner trop radicalement de la façon dont les autorités publiques interprètent l'EIDDD. Ces deux formes n'ont donc pas été analysées plus avant dès lors qu'on avait convenu de s'en tenir à des scénarios plausibles. C'est pour cette raison également que le scénario d'adaptabilité maximale a été écarté. En effet, pour être capable de décider au cas par cas quel type d'EIDDD mettre en œuvre pour telle proposition, il est nécessaire de disposer d'une expérience en matière d'évaluations *ex ante* qui fait défaut à l'heure actuelle.

En conséquence, deux scénarios seulement furent développés davantage, à savoir le scénario d'intégration institutionnelle et celui d'objectivation des impacts. En particulier, on s'est intéressé à leurs « performances » respectives en termes de crédibilité, salience, légitimité et efficience.

- La crédibilité se réfère à la perception par les différents acteurs (fonctionnaires, partenaires sociaux, membres de la société civile, politiciens) de la capacité de l'EIDDD d'atteindre un niveau de qualité scientifique et technique satisfaisant ;
- La légitimité dépend de la perception du niveau d'équité que le processus d'évaluation est capable de garantir ;
- L'efficience est relative à la capacité du processus de produire des résultats utilisables à un coût non prohibitif.
- La salience est représentative du degré de pertinence que les différents acteurs attribuent aux EIDDD

#### 4.2. Une approche institutionnelle de l'implémentation de l'EIDDD au niveau fédéral belge

Outre les scénarios exposés ci-dessus et qui se réfèrent à l'EIDDD sous sa forme finale, achevée, l'équipe de recherche propose également différents scénarios (simplifiés) d'introduction de l'EIDDD sous forme de graphes de cheminement. On les trouvera dans le rapport de recherche mais il faut insister sur leur caractère hypothétique dans la mesure où ils sont conditionnels à une série d'options

institutionnelles qui doivent encore être prises (cf. paragraphe 3.1.).

Ici encore une distinction s'impose entre les deux niveaux : celui de la définition et de la structuration du processus comme innovation institutionnelle (méta-niveau) et celui de son fonctionnement au quotidien (niveau fonctionnel). Au méta-niveau, il s'agit de se prononcer sur l'orientation générale de l'EIDDD, ses étapes et composantes principales, l'attribution des responsabilités et des fonctions aux différents acteurs et organes concernés, les procédures à suivre et les critères d'évaluation de son fonctionnement. A cet effet, on pourrait confier à un groupe interministériel ou inter-cabinets le soin de rédiger un projet d'ordonnance qui serait ensuite soumis à l'approbation des autorités politiques. Il serait également souhaitable de le soumettre à l'approbation des différentes parties prenantes au moyen d'une large consultation.

Au niveau fonctionnel, la première procédure à mettre au point est celle qui organise le *screening* des propositions, une étape essentielle du processus puisqu'elle détermine quelles sont les propositions émanant des cabinets ministériels ou de l'administration qui seront soumises à une évaluation plus approfondie. Le *screening* pourrait s'effectuer au moyen d'un filtre prescriptif et d'une matrice d'impacts. Il pourrait impliquer différents acteurs comme les Cellules ministérielles « développement durable », des membres de cabinet du ou des ministres dont émane la proposition, les fonctionnaires en charge de sa préparation, une éventuelle unité centrale d'appui. Il faudra se prononcer sur le degré d'ouverture du processus aux parties prenantes et à la population et sur les moyens à mettre en œuvre en conséquence (par exemple par le biais d'un site internet).

Il faut ensuite définir les procédures à suivre pour les propositions qui auront été sélectionnées au cours du *screening*. Le rapport contient quelques propositions exploratoires pour les phases de *scoping* et d'analyse des impacts dans le cadre des scénarios d'intégration institutionnelle d'une part et d'objectivation des impacts, d'autre part (cf. paragraphe 4.1). Alors que dans le premier cas, la conduite des évaluations reste de compétence ministérielle, dans le second cas elle est confiée à un groupe d'experts créé



à cet effet. Si l'implication des départements ministériels, des parties prenantes et des experts diffère d'un scénario à l'autre, dans tous les cas on s'accorde à penser que la création d'un site internet dédié à l'EIDDD constitue un moyen approprié pour assurer la transparence du processus.

#### 4.3. Proposition de cadre conceptuel pour l'EIDDD

L'exploration méthodologique effectuée au cours de la recherche a mis en évidence l'abondance de méthodes et d'outils possibles tant pour la prédiction des impacts que pour leur évaluation proprement dite (cf. paragraphe 2). En vue de formaliser et d'harmoniser la description et l'analyse des différentes politiques, l'équipe de recherche a développé un cadre conceptuel et graphique dénommé « Actions-Conséquences-Objectifs » (ACO).

Ce modèle doit tout d'abord servir à donner une représentation claire aussi neutre et objective que possible de la proposition à évaluer. Ce faisant, il constitue déjà une amélioration par rapport aux formes courantes de présentation et de formulation des politiques dans la mesure où il explicite les présupposés et les hypothèses le plus souvent implicites relatifs aux liens de causalité et aux logiques d'action qui lient les mesures et actions proposées aux objectifs déclarés par le biais de leurs conséquences attendues sur l'état ou le comportement des systèmes qui sont visés par la politique.

Ensuite, le modèle ACO peut constituer un outil d'aide à l'évaluation de la proposition non seulement en regard de ses propres objectifs et intentions mais aussi en regard des exigences de développement durable. Les conséquences économiques, sociales et environnementales (prévues et imprévues, voulues ou non) des actions envisagées peuvent y être mises en évidence en vue d'évaluer le caractère équilibré ou non de la politique proposée. De plus, les objectifs eux-mêmes peuvent y être confrontés à des objectifs de niveau supérieur (par exemple de stratégies et de plans transversaux, à moyen ou long terme tels que les plans fédéraux de développement durable) ainsi qu'aux engagements contractés au niveau international en vue de tester leur degré de cohérence avec ceux-ci.

Les propriétés du modèle ACO le rendent apte à servir de « feuille de route » et de modèle intégrateur pour l'ensemble du processus d'EIDDD. En effet, il permet de visualiser au moyen d'une représentation graphique les conséquences économiques, sociales et environnementales probables des politiques proposées, de tester leur compatibilité avec les politiques de développement durable en cours ou des engagements de niveau supérieur, d'identifier les incertitudes qui s'attachent aux relations entre les actions proposées, leurs conséquences et les intentions poursuivies, d'identifier des mesures d'accompagnement susceptibles d'éviter l'apparition d'effets indésirables ou d'en atténuer la portée.

#### 5. Questions à approfondir et thèmes de recherches futures

Ce projet, d'une durée de 18 mois, ne pouvait avoir qu'un but essentiellement exploratoire dès lors qu'il touche, par son objet, à de nombreuses problématiques toujours en discussion dans le champ de la « science du développement durable ». En effet, les projets qui portent sur la mise au point d'outils opérationnels d'évaluation et plus généralement d'aide à la décision en matière de développement durable héritent nécessairement d'un nombre important d'interrogations scientifiques traitées en amont qui vont des nombreuses incertitudes engendrées par la pluralité de niveaux géographiques, chronologiques et institutionnels constitutive de la problématique du développement durable jusqu'aux questions portant sur l'efficacité de la gouvernance réflexive comme modèle général de gestion publique. De nombreuses questions restent en suspens qui nécessiteraient des recherches supplémentaires, que ce soit sur les conceptions et les critères de développement durable à prendre en compte dans l'EIDDD, les méthodologies et les outils à mettre en œuvre, l'organisation de la participation dans le cadre de l'EIDDD, les liens entre évaluation *ex ante* et *ex post*, l'usage des indicateurs de développement durable dans l'évaluation *ex ante*, etc.

Cependant, dans l'immédiat et dans la perspective de l'implémentation de l'EIDDD au niveau politique fédéral belge, des questions

plus concrètes et plus pratiques relatives aux procédures, à l'ancrage institutionnel et aux méthodologies restent posées. Y répondre passe par la réalisation d'études de cas en grandeur réelle organisées avec le soutien et à la demande des décideurs politiques. Des besoins sont également à satisfaire en matière d'organisation et de support tels que par exemple l'accès à des manuels pour la réalisation d'EIDDD, l'organisation de formations, la création et l'utilisation de sites internet. Cependant, il reste aux autorités publiques à se prononcer sur le modèle général d'EIDDD qu'ils entendent adopter, en référence aux orientations présentées dans les scénarios discutés ici (cf. paragraphe 4). Ce choix fondamental détermine à tout le moins partiellement les options qui seront retenues en matière de *screening*, de *scoping*, de participation, de transparence, d'organisation intra et inter-institutionnelle, d'exigences

méthodologiques, de collecte et de centralisation des données, de développement d'outils et de cadres conceptuels pour évaluer la cohérence des politiques par rapport aux objectifs de développement durable et opérationnaliser la prédiction et l'évaluation des impacts (cf. à ce sujet le modèle ACO).

La diversité, le nombre et la complexité des problèmes qui restent à résoudre est tel qu'ils justifieraient la mise sur pied d'un programme de recherche tout entier, financé par des contributions de différentes sources, en vue de développer les compétences nécessaires. La mise sur pied d'un tel programme d'accompagnement a du reste été identifié dans d'autres contextes (en autres au niveau de la commission de l'Union Européenne) comme étant d'une importance cruciale au cours de la phase de mise en route de l'EIDDD.

<b>Scénario 1 : Maximisation de l'intégration institutionnelle</b>		
<i>Crédibilité</i> (qualité technique et scientifique perçue)	-/+	Basse en phase de démarrage du processus (à cause du manque de culture d'évaluation du DD), mais croissante continuellement.
<i>Salience</i> (pertinence perçue de l'évaluation)	+	Potentiellement forte, mais limitée à une intégration et promotion du DD interne au processus de prise de décision.
<i>Légitimité</i> (équité ressentie face à l'évaluation)	-	Potentiellement basse parce que l'EIDDD sera ressentie comme un mécanisme essentiellement interne. Les parties prenantes risquent d'y voir un mécanisme participant à la légitimation postérieure de choix politiques, demandant donc à réaliser une communication et transparence actives, tout comme une participation forte au niveau du <i>screening</i> et du <i>scoping</i> .
<i>Effizienz</i>	++	Potentiellement très forte. La participation, coûteuse en termes de temps et de coûts, serait réduite au minimum. Pendant la phase de démarrage du processus, le besoin d'expertise extérieure nécessitera un investissement conséquent en termes de ressources financières et de coordination.

Tableau 2. Performances du scénario d'intégration institutionnelle

<b>Scénario 2 : Maximisation de l'objectivation des impacts</b>		
<i>Crédibilité</i> (qualité technique et scientifique perçue)	++	Potentiellement très forte Une attention particulière devrait être attachée aux difficultés inhérentes à l'utilisation du Développement durable comme référent évaluatif. La crédibilité sera amoindrie considérablement si l'objectivation des impacts se trouve exagérée au-delà des limites du socialement accepté, notamment dans la direction de la monétarisation des biens et services non-marchands.
<i>Salience</i> (pertinence perçue de l'évaluation)	?	Polarisation potentielle, qui dépendra de la perspective de l'observateur. Pour certaines parties prenantes et acteurs sociétaux, le DD appelle à des changements plus fondamentaux au niveau de la refonte des méthodologies d'évaluation.
<i>Légitimité</i> (équité ressentie face à l'évaluation)	?	Polarisation potentielle, qui dépendra de la perspective de l'observateur. La technicité importante, ainsi que la complexité de l'évaluation, rendront le processus étanche pour certaines parties prenantes.
<i>Effizienz</i>	--/+	Pendant la phase de démarrage, probablement très basse, notamment à cause des ressources nécessaires pour améliorer les phases de prédiction des impacts et pour concevoir les outils d'évaluation nécessaires. Par contre, dans le moyen terme, l'ajustement de la réglementation et la diminution de l'importance des effets négatifs ou/et non-voulus des politiques aidera à rendre la politique publique plus efficiente. Les coûts ainsi évités amèneront un retour sur investissements global positif.

Tableau 3. Performances du scénario de maximisation de l'objectivation des impacts.