

CFDD-FRDO

NOTE SUR L'ARBRE DECISIONNEL POUR EIDDD

7 septembre 2006

Contexte

- Le 14 mai 2006, la CIDD a créé un groupe de travail "évaluation des incidences des décisions sur le développement durable (EIDDD)". Ce groupe de travail a pour tâche d'établir, pour fin septembre 2006, un "arbre décisionnel pour EIDDD". Il s'agit d'une méthode de "screening": une manière de sélectionner des décisions qui subiront une EIDDD à un prochain stade. Le groupe de travail a établi une première version d'arbre décisionnel pour EIDDD et a consulté, à cette fin, les services publics fédéraux. Le CFDD a également été consulté: le conseil a reçu, le 6 juin, une lettre de la secrétaire d'état au développement durable lui demandant "*de faire part début septembre, de ses remarques et recommandations à propos de cet arbre décisionnel.*"
- Le CFDD a organisé, à cet effet, un séminaire interne, le mercredi 30 août 2006. Pendant ce séminaire, Kristiaan Henrix et Hadelin de Beer ont présenté la note du groupe de travail de la CIDD sur "l'arbre décisionnel EIDDD". Erik Paredis (CDO – Gand) a décrit le récent projet d'étude "*Méthodologie et faisabilité d'une évaluation des incidences des décisions sur le développement durable (EIDDD). Cas: processus de politique fédérale*" comme constituant une importante source d'inspiration pour l'arbre décisionnel-CIDD et pour le processus EIDDD au niveau fédéral. Enfin, les membres du CFDD présents (*voir liste dans annexe 1*) ont formulé une série de questions et de réflexions à propos de la procédure EIDDD et plus spécifiquement à propos de cette première phase de "screening" et de l'arbre décisionnel. Le point "Remarques et recommandations" ci-dessous est basé sur ces réflexions et sur les indications relatives à l'EIDDD, reprises dans les avis consensuels du CFDD (*voir liste dans l'annexe 2*).

Remarques et recommandations

GENERALITES

- [1] Le CFDD a déjà souligné, dans plusieurs avis, l'importance d'une EIDDD. Cet instrument peut contribuer de manière importante à une politique bien étayée, transparente et transversale ainsi qu'à l'ancrage du DD dans la politique "mainstream". Le CFDD se réjouit par conséquent qu'aujourd'hui, une première démarche soit entreprise pour intégrer effectivement cet instrument dans la politique fédérale.
- [2] Le fait qu'une procédure pour la sélection des décisions pouvant prétendre à une EIDDD soit développée avec cet arbre décisionnel est un élément positif. Cette phase de "screening" est en effet une étape importante dans le processus EIDDD. Il est essentiel qu'une attention suffisante soit prêtée à cette phase et que la sélection s'opère de manière non arbitraire. Le CFDD se rend toutefois bien compte que dans cette phase pilote, seules quelques décisions peuvent être soumises à une EIDDD mais il est fondamental qu'un processus (d'apprentissage) soit mis en route.
- [3] Plusieurs études (notamment le projet d'étude cité ci-dessus) soulignent l'importance de la participation dans le processus d'appréciation des incidences. Dans ce contexte, le CFDD "continuera à suivre et à évaluer l'implémentation de la procédure EIDDD, aussi bien en ce qui concerne la sélection des décisions retenues pour être soumises à une EIDDD que pour l'exécution de ces évaluations d'incidence et la manière dont elles sont intégrées dans les politiques." (*voir avis cité dans l'annexe 2 point 2*).
- [4] Cette forme de participation se situe à ce que l'on appelle, dans le projet d'étude, le "méta niveau" de participation. Outre celui-ci, il existe aussi au niveau du processus, lors de l'exécution de EIDDD concrètes, une implication directe et opportune des parties prenantes pertinentes de grande importance. Le fait que l'arbre décisionnel désigne, à la rubrique 4,

quelles sont les parties concernées qui ont été préalablement consultées est par conséquent positif.

- [5] Partant de cette idée de participation, le CFDD est toujours prêt, dans cette phase de lancement du processus EIDDD à assurer un apport lors des prochaines étapes, par le biais d'une concertation avec l'administration ou sous une autre forme.
- [6] Le screening et l'ensemble du processus EIDDD ne peut devenir une réussite que si l'ensemble du monde politique le défend réellement et est prêt à en reprendre les résultats dans la politique. Un engagement politique clair à tous les niveaux est nécessaire pour permettre la réussite du processus.
- [7] Dans ce contexte, il faut indiquer que cela ne revient pas seulement à prendre des décisions bien étayées, notamment via des EIDDD mais aussi à les exécuter correctement. Les études d'incidences partent la plupart du temps automatiquement de ce point de vue: il serait utile de tenir également compte dans l'analyse d'éventuels problèmes d'implémentation de décisions prises.

PROCEDURE

- [8] Le fait que l'on vérifie pour toutes les décisions soumises au conseil des ministres, émanant à la fois des administrations et des cellules politiques, si elles entrent en ligne de compte pour une EIDDD, est positif.
- [9] La transparence de l'ensemble du processus est un point d'attention important. La procédure doit se dérouler publiquement, comme c'est le cas au niveau de l'UE (site web évaluations des incidences). Non seulement une EIDDD devrait être publique mais également la décision prise par la suite de oui ou non procéder à une EIDDD. Cette décision doit être motivée publiquement, surtout lorsque l'avis final de l'administration concernée dans l'arbre décisionnel n'est pas suivi. Un site web mentionnant les différentes phases des EIDDD serait un instrument utile à cette fin.
- [10] Il est important de travailler, dès le début, avec des cas concrets, des exemples de EIDDD. De tels cas d'études montrent comment fonctionne la méthodologie et quels sont les avantages d'une EIDDD: elles peuvent jouer un rôle important sur le plan de la motivation pour le processus et de la communication du processus. Il existe d'intéressants cas de EIDDD à examiner dans d'autres pays (ex. Pays-Bas) et quelques cas ont été élaborés dans le projet d'étude cité (par ex. sur les biocarburants ou les achats publics éthiques). Des histoires à succès peuvent agir comme catalyseurs pour le processus.
- [11] L'approche proposée dans la note, suivant laquelle les administrations et cellules politiques qui préparent la décision établissent elles-mêmes l'arbre décisionnel, est préférable à une approche où le screening et les EIDDD sont accomplis par des spécialistes. En effet, ce type d'approche permet de créer un processus d'apprentissage et encourage une manière de penser transversale dans les administrations. Il est par conséquent important que les cellules DD assurent l'accompagnement (voir point 9) et que l'interprétation soit opérée par l'administration/la cellule publique. Il semble également indiqué, en cas de décisions sur des "cross-cutting issues" d'impliquer plusieurs administrations et cellules politiques dans l'arbre décisionnel (Cf. approche UE évaluations d'incidences).
- [12] Un accompagnement dans cette approche est toutefois indispensable. Il est donc positif qu'un accompagnement soit prévu par la cellule DD de l'administration concernée et par un "Help desk EIDDD". Cet accompagnement sera, dans une première phase, relativement intensif et peut être progressivement terminé ultérieurement – lorsque l'administration/la cellule politique sera davantage familiarisée avec la méthode et le processus. Le test avec une matrice de screening qui a été réalisé dans le cadre du projet d'étude cité confirme qu'il est utile et indispensable d'accompagner l'interprétation de l'arbre décisionnel (cf. annexe 8 du rapport final "*Towards a screening mechanism for SIA*" - Bauler & Waktare).
- [13] Le help desk ou une autre instance doit certainement exécuter, dans un premier temps, un "quality control" sur les arbres décisionnels complétés (et plus tard sur les EIDDD réalisées). Les administrations qui travaillent dans un domaine spécifique ne peuvent en effet pas toujours estimer l'éventuel impact d'une décision dans d'autres domaines. Il est important de le leur signaler. Le CFDD a souligné l'importance d'un "contrôle de qualité" autonome dans son avis sur l'évaluation de l'impact au niveau UE (CFDD 2006a06 §27, voir ci-dessus). Cela peut effectivement contribuer à la crédibilité du processus si une forme de monitoring externe est prévue.

- [14] Pour permettre un accompagnement, un contrôle de la qualité et un *capacity building*, il est absolument nécessaire de prévoir, dès le début, les moyens nécessaires pour la procédure EIDDD en termes de main d'œuvre et de budget. Les administrations doivent obtenir les moyens de compléter l'arbre décisionnel et de réaliser, ultérieurement, éventuellement une EIDDD. Un help desk bien équipé doit être mis sur pied pour les accompagner, des moyens sont nécessaires pour la formation théorique et pratique et pour exécuter un quality control sérieux sur l'arbre décisionnel et sur les EIDDD. Dans son plus récent avis pour l'évaluation de la politique DD, le CFDD a souligné l'importance de prévoir des moyens suffisants pour la procédure d'EIDDD: "*Le mécanisme d'évaluation d'impact ne fournira en effet pas de résultats si l'on n'investit pas suffisamment dans l'élargissement des capacités pour l'exécution, l'appui (par exemple, via un "help desk") et le suivi de la procédure.*" (citation voir annexe 2 point 2)
- [15] Si nécessaire, il peut être fait appel – surtout au cours de la première phase – à des experts externes, comme cela se passe maintenant dans la phase du screening (consultant externe). Toutefois, comme déjà dit, l'objectif doit rester d'impliquer activement les administrations et cellules politiques et d'aboutir à un "ownership" du processus. Le processus EIDDD devrait contribuer à une culture administrative qui soit non seulement axé sur une justification des moyens mais aussi des objectifs.

CONTENU

- [16] En ce qui concerne le contenu de l'arbre décisionnel proposé, c'est en premier lieu aux administrations et cellules politiques de juger si c'est un instrument utilisable pour elles. Une série de rubriques à compléter ne présenteront sans doute aucun problème parce qu'elles font logiquement partie du dossier qui doit soutenir la décision au conseil des ministres (par ex. informations sur le motif de la décision, le timing, l'option zéro et les alternatives, instruments, études réalisées, parties consultées, etc.).
- [17] Pour un certain nombre d'autres points à compléter, les questions ne sont cependant pas faciles à comprendre et à répondre pour des personnes qui ne sont pas familiarisées avec le jargon du DD et cadre intellectuel. Par exemple, rubrique 3 "les conséquences sur le plan intergénérationnel", "les conséquences sur le plan intragénérationnel", les "incohérences entre les 3 piliers", rubrique 5 quickscan "la décision prise par les pouvoirs publics a un impact sur la modification des modèles de production non durables". La problématique pourrait peut-être être plus simple pour permettre aux administrations et cellules politiques qui préparent la décision de compléter elles-mêmes l'arbre décisionnel. Il est important que cet exercice ne soit pas perçu comme un "être étrange", une charge supplémentaire ou une obligation extra-administrative sans plus-value.
- [18] Dans ce contexte, on peut se poser la question de savoir s'il ne faudrait pas envisager une meilleure dénomination pour l'EIDDD: ne peut-on pas remplacer le mot du jargon par un terme qui soit plus attrayant et plus facile à communiquer? Par analogie au "test de Kafka", on pourrait parler du "test Brundtland"...
- [19] Demander de ne mentionner dans la matrice (rubrique 5) que les "incidences substantielles" ou impact lourd d'une décision peut poser problème: les administrations pourraient considérer comme non substantielles les incidences qui ne relèvent pas de leur champ de travail parce qu'elles sont trop peu familiarisées avec celles-ci. L'accompagnement par la cellule DD, le help desk, etc. doit solutionner ce problème. D'autres administrations/cellules politiques peuvent également apporter une contribution (voir §§ 8 et 13).
- [20] La manière dont on passe des données complétées (matrice) à la conclusion "une EIDDD doit-elle être réalisée?" n'est pas très claire dans l'arbre décisionnel. Doit-on surtout tenir compte du nombre d'incidences, du caractère "cross-cutting" de celles-ci ou du caractère substantiel? Quel est "l'élément déclencheur" de la décision finale? C'est sans doute difficile à quantifier mais l'on doit quand même veiller à ce que ces décisions ne soient pas prises de manière purement arbitraire ou subjective. Il est important d'utiliser autant que possible des critères clairs, des facteurs de pondération et des modèles pour étayer et argumenter la décision.
- [21] Cette approche EIDDD est axée sur l'intégration horizontale, une approche transversale de la politique dans l'administration fédérale. Mais des décisions ont, pour la plupart, des incidences à d'autres niveaux politiques que le fédéral. Elles sortent de la compétence fédérale mais il est important de mentionner ces incidences pour qu'il puisse aussi en être

tenu compte – par exemple, dans le cadre d'une stratégie nationale. EIDDD peut contribuer de cette manière à une meilleure intégration verticale de la politique.

- [22] D'après la note portant sur l'arbre décisionnel, les décisions qui sont déjà soumises, à un autre niveau, à une forme d'évaluation des incidences, n'entrent pas en ligne de compte pour une EIDDD (par exemple, des décisions qui ont subi un RIA au niveau flamand ou une évaluation des incidences au niveau européen). On doit cependant se demander si ces formes d'évaluation d'incidences sont considérées comme efficaces dans le cadre d'une EIDDD et répondent aux critères de qualité.

Annexe 1

Liste de présence séminaire interne EIDDD (30/8/2006)

Président/Vice-président

Wim MOESEN (KUL)

Jan TURF (BBL)

Jan Turf a présidé ce séminaire

Membres CFDD et leurs représentants

Tom BAULER (ULB)

Isabelle CHAPUT (FEDICHEM)

Jehan DECROP (CSC)

Luc GOETEYN (Mina)

Nadine GOUZEE (TFSD Bureau du Plan)

Lieve HELSEN (KUL)

Fre MAES (ABVV)

Amélie NASSAUX (CERBC)

Thérèse SNOY (IEW)

Jacqueline MILLER (ULB)

Leida RIJNHOUT (VODO)

Leo SLEUWAEGEN (Vlerick)

Geert VANCRONENBURG (VBO)

Windy VANDEVYVERE ((TFSD Planbureau)

Orateurs

Hadelin DE BEER (PODDO)

Kristiaan HENRIX (PODDO)

Erik PAREDIS (CDO)

Secrétariat CFDD

Pieter DECRUYNAERE

Jan DE SMEDT

Koen MOERMAN

Annexe 2

Extraits des avis du CFDD en rapport avec l'évaluation d'incidence en général et une procédure d'EIDDD au niveau fédéral

1. “ En ce qui concerne une meilleure harmonisation de l'approche de « Lisbonne » et de l'approche « développement durable », le CFDD estime que l'instrument d'évaluation des incidences des décisions sur le développement durable (EIDDD) peut s'avérer très utile. Le conseil a déjà insisté dans plusieurs avis sur l'importance d'une évaluation des incidences ou d'un *impact assessment* pour sopeser les aspects sociaux, économiques et écologiques

d'une décision. En effet, les évaluations des incidences contribuent non seulement à étayer la politique de manière qualitative et quantitative, mais elles contribuent également à son intégration et, par conséquent, au caractère transversal du développement durable. C'est pourquoi le CFDD apprécie le fait que le gouvernement fédéral entame cette année une procédure EIDDD et qu'il ait l'intention de continuer à implanter cet instrument dans les administrations fédérales dans les prochaines années. À cet égard, le conseil a récemment demandé de « *définir de quelle manière l'EIDDD pourrait être institutionnellement implanté dans la politique. Il faut également prévoir des moyens suffisants pour la procédure EIDDD* ». (CFDD2006a11 du 7 juin 2006 §§ 17 en 18, voir également CFDD 2005a07 § 12)

2. Le CFDD a déjà souligné dans plusieurs avis qu'une évaluation des incidences des décisions sur le développement durable (EIDDD) est un instrument utile qui doit être développé et utilisé à grande échelle dans la politique. Les évaluations des incidences contribuent en effet non seulement à l'étayement qualitatif et quantitatif de la politique mais aussi à l'intégration de celle-ci et donc, au caractère transversal du développement durable. Le CFDD a donc jugé positif le fait que les cellules de développement durable se soient vues confier, entre autres, comme mission, par la loi, "*l'exécution d'une EIDDD ou la coordination de l'exécution d'une EIDDD sur des décisions conformément au plan d'action*". Le SPP DD est chargé de rendre opérationnelles les méthodes pour une EIDDD et de mettre celles-ci à la disposition de chaque service public fédéral.

Le SPP DD se basera, pour ce faire, entre autres sur le projet d'enquête qui a démarré en juillet 2004 dans le cadre du deuxième plan d'appui scientifique à une politique de développement durable (PADD II du SPP Politique Scientifique), sous le nom "*Méthodologie et faisabilité d'une étude d'impact des décisions sur le développement durable (EIDDD). Cas: processus de politique fédérale*". Le rapport final de ce projet d'enquête a été présenté fin avril. La Secrétaire d'Etat au Développement Durable note à propos de ce projet : "*A l'aide du SPP DD et des cellules DD, des études de cas ont été sélectionnées au printemps de 2005, afin de tester une première méthodologie de EIDDD. Durant les mois à venir, une méthode de EIDDD prête à l'emploi et testée sera à la disposition des administrations; Au cours de 2006, l'EIDDD débutera via des projets pilotes. Au cours des années à venir, ces méthodes seront progressivement mises en oeuvre dans les administrations fédérales.*"

Le CFDD pense que c'est une proposition de procédure réaliste et que l'EIDDD proposée constitue, au niveau du contenu, une approche bien étayée dans laquelle il est également tenu compte de l'apport des acteurs sociaux. Le conseil demande au gouvernement de définir, lors de cette évaluation annuelle de la politique de développement durable, la manière dont l'EIDDD peut être ancrée institutionnellement dans la politique. A cette fin, des moyens suffisants doivent être prévus pour la procédure d'EIDDD : "*Le mécanisme d'évaluation d'impact ne fournira en effet pas de résultats si l'on n'investit pas suffisamment dans l'élargissement des capacités pour l'exécution, l'appui (par exemple via un "help desk") et le suivi de la procédure*", affirmait le CFDD dans un récent avis⁴⁴. Le CFDD continuera à suivre et à évaluer l'implémentation de la procédure EIDDD, aussi bien en ce qui concerne la sélection des décisions retenues pour être soumises à une EIDDD que pour l'exécution de ces évaluations d'incidence et la manière dont elles sont intégrées dans les politiques. (CFDD 2006a07 du 23 mai 2006 § 24-26, voir également CFDD 2005a01 § 12)

3. Le CFDD également a déjà souligné dans plusieurs avis l'importance de l'évaluation d'impact en tant qu'instrument pour mieux étayer et intégrer une politique et contribuer ainsi au caractère transversal du développement durable. Le CFDD apprécie par conséquent que l'UE ait élaboré, ces dernières années, une évaluation d'incidences pour ses initiatives politiques et demande de continuer à optimiser cette procédure. Dans son avis relatif au Programme national de Réforme, il a affirmé à ce sujet: "*Pour le moment, les études d'impact de la Commission sont peu transparentes, de qualité trop inégale et n'offrent pas encore souvent une approche suffisamment intégrée. De plus, il faut tenir compte que certains aspects du développement durable sont difficiles à quantifier (par exemple, la valeur de la biodiversité) et sont à cause de cela, parfois trop peu pris en compte dans les études d'impact.*" Cette affirmation est notamment basée sur une analyse des "*preliminary impact assessments*" que le CFDD a réalisée pour son premier avis sur la révision de la stratégie européenne pour le développement durable. D'autres enquêtes, comme celle du groupe de travail "*Gouvernance*" de l'EEAC, soulignent une série de déséquilibres dans les évaluations d'impact de la Commission aujourd'hui. Les effets à long terme et non monnayables sont trop peu pris

en compte. Dans ce contexte, le Conseil central de l'Economie rappelle dans un récent avis "qu'il est malaisé ou impossible de mesurer certains coûts (par exemple l'effet d'une proposition de loi dans le domaine de la santé publique et de l'environnement). Pour utile que soit, selon le CCE, une analyse coûts-efficacité, elle n'est pas nécessairement un instrument efficace dans tous les domaines de politique et effectif au regard de toutes les conséquences d'une législation. Tous les aspects doivent être intégrés dans l'évaluation et les trois piliers doivent être jugés d'une façon objective, neutre et équilibrée."

Le CFDD demande aux institutions européennes de considérer tous les aspects du développement durable et de ne pas rétrécir le champ de vision (le *scope*) des évaluations d'impact. Les évaluations d'incidence doivent apporter des informations de manière transparente sur les choix possibles et les conséquences des options politiques et ne pas implicitement suivre une certaine direction: une bonne évaluation d'impact n'implique aucun choix politique implicite mais précise explicitement les options possibles.

Dans ce contexte, la Commission devrait réexaminer sa procédure pour la réalisation des évaluations d'impact: la coordination entre les différentes Directions générales, responsables chacune de la réalisation d'évaluations d'impact dans leur domaine, laisse clairement à désirer. Un contrôle de qualité indépendant par le Secrétariat général de la Commission et/ou une instance externe est par conséquent requis pour vérifier si les évaluations d'impact sont bel et bien adéquates et répondent aux directives que la Commission a établies en la matière ⁴². Les moyens nécessaires à cette fin doivent être dégagés. Le mécanisme d'évaluation d'impact ne fournira en effet pas de résultats si l'on n'investit pas suffisamment dans l'élargissement des capacités pour l'exécution, le soutien (par exemple via un "help desk") et le suivi de la procédure. »

(CFDD 2006a06 § 24-27 du 5 mai 2006)

4. Le CFDD avait déjà souligné, dans son avis sur le document de Göteborg en 2001²⁸, l'importance d'une évaluation d'incidence et trouve par conséquent positif que cette approche ait été davantage travaillée par la Commission depuis lors. Le processus se déroule en deux étapes : on procède d'abord à une évaluation préalable (*preliminary impact assessment*) des initiatives que la Commission propose dans sa stratégie de politique annuelle ou son programme de travail annuel. Dans cette liste, la Commission sélectionne un certain nombre d'initiatives entrant en ligne de compte pour une analyse d'incidence étendue (*extended impact assessment*). Le CFDD estime que les précédentes évaluations d'impact, qui ont été publiées pour la première fois cette année, sont de qualité inégale²⁹ : le contenu de celles-ci varie en fonction de la Direction Générale responsable de l'évaluation et ne présente pas, dans de nombreux cas, une approche intégrée suffisante à partir d'une vision de développement durable. La sélection des évaluations d'incidence étendues semble ici et là arbitraire. Il s'agit peut-être des maladies infantiles d'un processus qui vient d'être lancé et peut-être suffit-il de davantage de concertations et de savoir-faire pour optimiser l'analyse d'impact. Quoiqu'il en soit, un "*assessment des impact assessments*" serait certainement indiqué, non seulement dans l'examen actuel de la stratégie de développement durable mais aussi par la suite, en tant qu'élément de la procédure d'évaluation d'impact. Les acteurs sociaux doivent aussi être ici impliqués, dans le cadre de l'approche "governance" de l'UE, afin d'accroître la transparence et la base du processus.

(CFDD 2004a09 du 29 octobre 2004 § 29, voir également CFDD 2001a16 § 8)