ULB IGEAT

ENVI-F-522

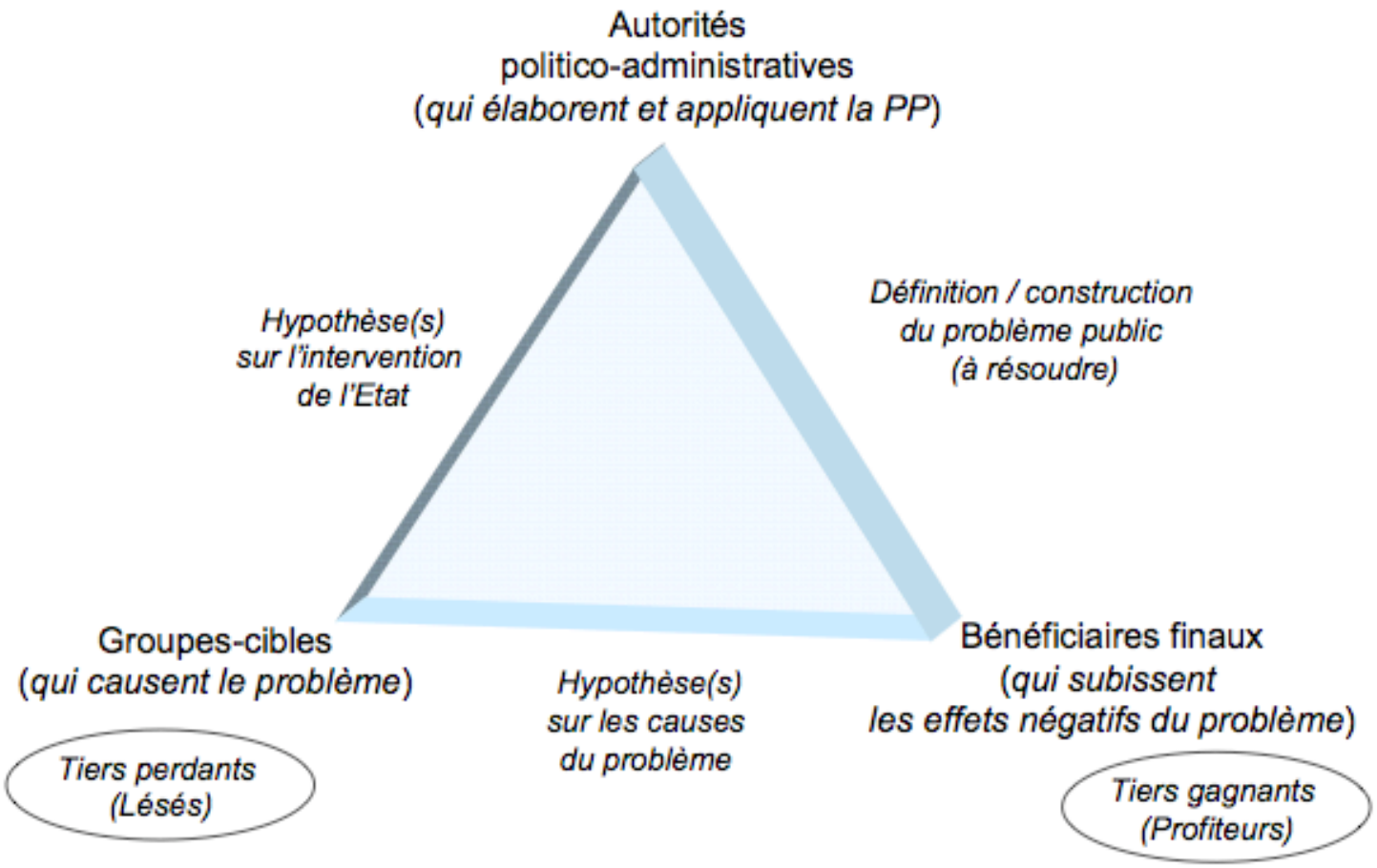
Instruments de gestion de l'environnement

Séance 2 (2009-10) : 25 Septembre 2009

Tom Bauler – tbauler@ulb.ac.be

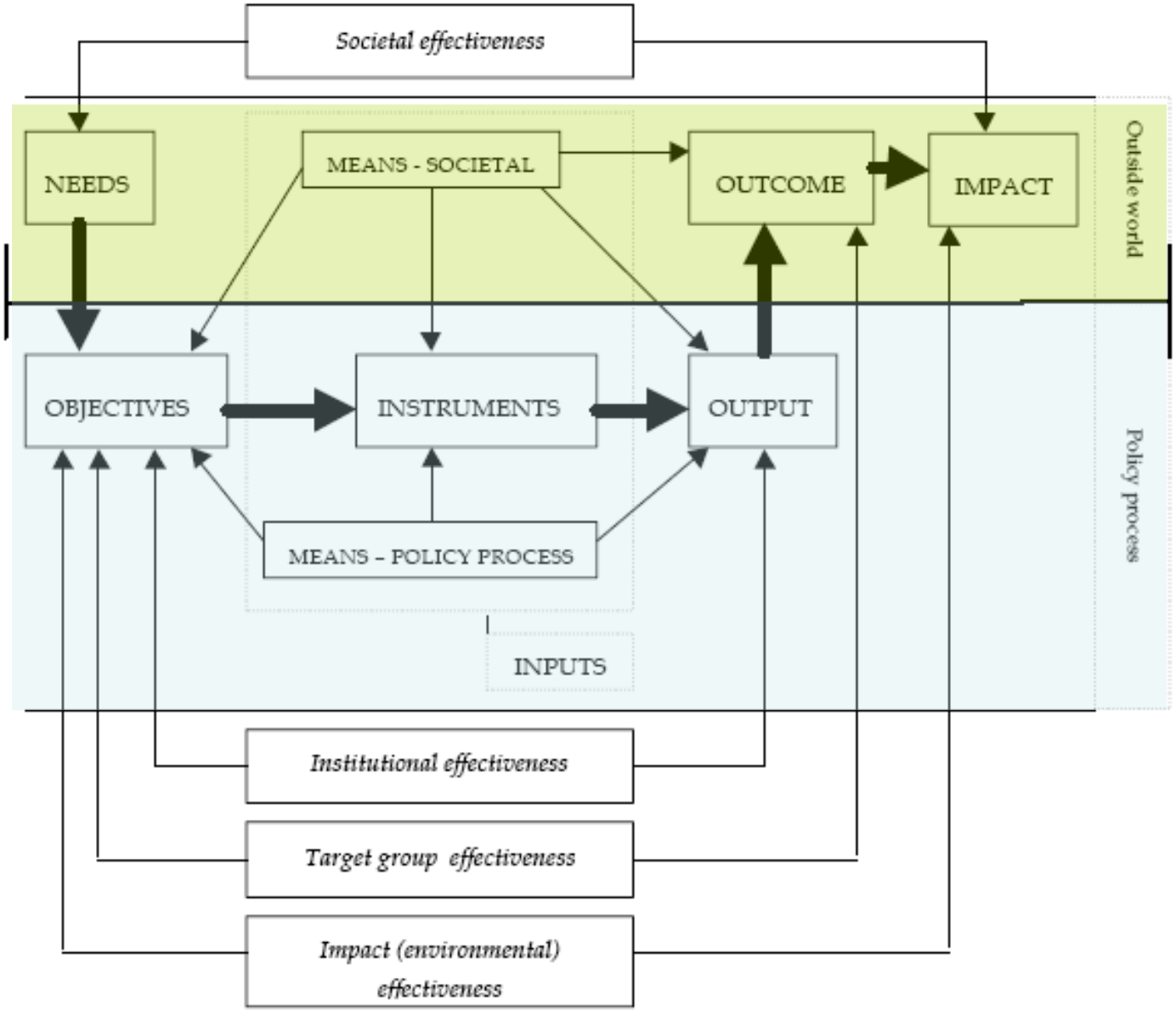
Institut de Gestion
de l'Environnement et
d'Aménagement du Territoire

(Rappels)



Source: Adapté de Knoepfel et al. 2001

(Rappels)


Societal effectiveness
NEEDS
MEANS - SOCIETAL
OUTCOME
IMPACT
Outside world
OBJECTIVES
INSTRUMENTS
OUTPUT
MEANS – POLICY PROCESS
INPUTS
Policy process
Institutional effectiveness
Target group effectiveness
Impact (environmental) effectiveness

(Rappels)

	Action publique classique: gouvernement	***Action publique 'post-moderniste' : « new governance »***
Unité d'intérêt	Programme d'action	Instrument
Interactions	Hiérarchie	Réseau
Intérêts	Intérêts publics vs privés	Intérêts publics ET privés
Mécanismes	« Command and control » (bâton)	Négociation et persuasion (carotte et sermon)
Compétences	Compétences de gestion	Compétences de facilitateur

Définitions : instruments d'action publique

- *« (…) les moyens (…) par lesquels l'Etat conduit les acteurs individuels et collectifs à prendre des décisions et à mener des actions qui sont compatibles avec les objectifs de la politique publique qu'il poursuit. »* (Varone 2000 : 168)
- Si <conduite>, alors… nécessité de comprendre comment, pourquoi, pourquoi pas, avec quel succès, dans quelles circonstances, avec quels moyens, en utilisant quelles ressources, avec qui, avec quels impacts indirects, avec quelle utilité…?
- → on se trouve face à une série de **questions d'évaluations**, qui vont plus loin que les 'simples' questions d'effectivité (i.e. objectifs atteints?) et d'efficience (i.e. moyens utilisés en bon père de famille?)

Définitions : évaluation

- *« Appréciation systémique et objective d'une mesure, en cours ou terminée, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience, l'efficacité et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision. »* (adapté depuis OECD glossaire 2002 : 21-22)
- *« An evaluation is an assessment, as systematic and impartial as possible, of an activity, project, programme, strategy, policy, topic, theme, sector, operational area, institutional performance, etc. (…) An evaluation should provide evidence-based information that is credible, reliable and useful, enabling the timely incorporation of findings, recommendations and lessons into the decision-making processes (…). »* UNEVAL 2005, www.uneval.org

Définitions : évaluation

- Plus directement: « *evaluation is a recent addition to the great chain of attempts by princes to use the brainpower of scholars and scientists to further the interests of the state.* » (Vedung 2004 : 1)

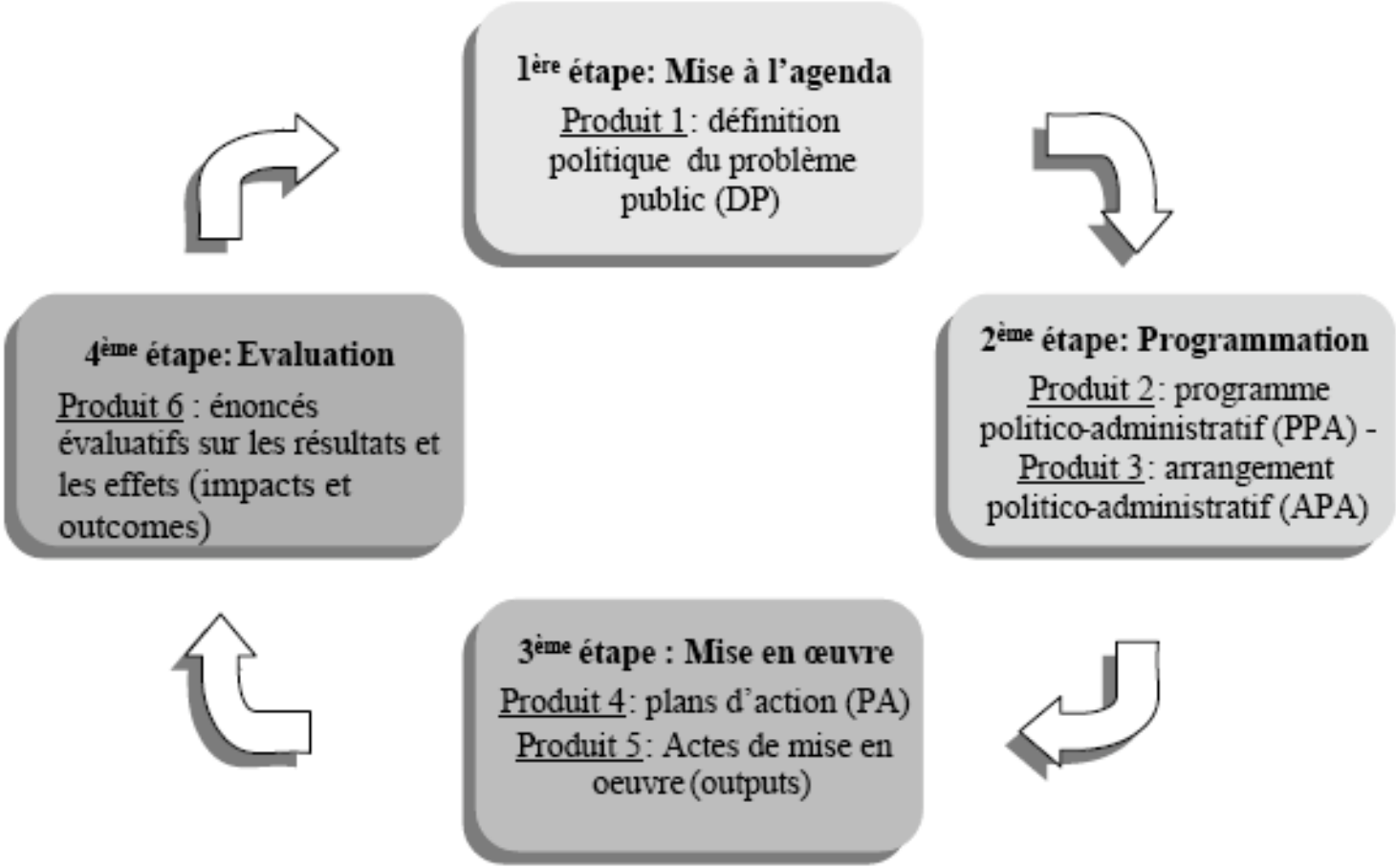
- Plus largement et librement : *évaluation est une utilisation structurée de connaissances, d'expertises, d'expériences, d'intuitions, de jugements… dans la détermination des voies à suivre, en jugeant des conséquences des options tangibles.*

2 objectifs principaux; 2 paradigmes principaux:

- *Amélioration de la décision:*
  - Hypothèse de base : Une meilleure information engendre une meilleure décision
  - Suppose existence d'une valeur ajoutée pour l'information
  - Suppose 1 forme de rationalité des agents et décideurs, ie prise en compte de l'information
  - Suppose faisabilité de construction d'une information pertinente
  - Évaluation : soins particuliers à construire une information robuste
- *Responsabilité - opposition (Accountability) :*
  - Hypothèse de base : Une augmentation du niveau de responsabilité amène à une meilleure décision
  - Suppose certaine transparence du processus de décision (comment décider?)
  - Suppose existence et matérialisation d'objectifs (pourquoi agit-on?)
  - Suppose réflexion sur les moyens procéduraux (avec quoi et avec qui décidons-nous?)
  - Évaluation : soins particuliers seront attribués au niveau du processus et au niveau de la communication

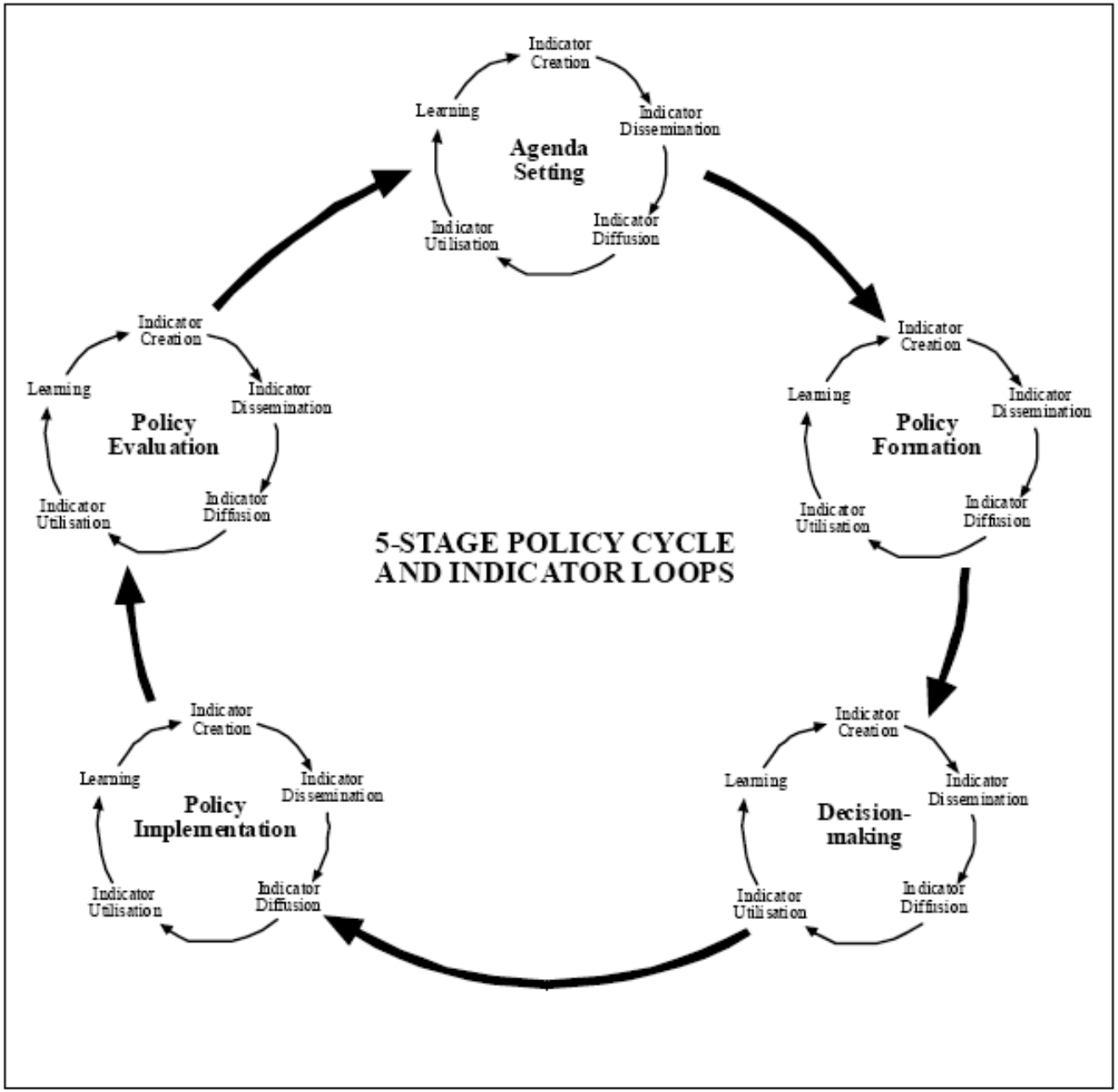
→ OBJECTIFS ET PARADIGMES PARTIELLEMENT OPPOSES

Cycles de décision: vision traditionnelle (1/2)



Source : Knoepfel et al. 2006 : 125.

Cycles de décision : vision traditionnelle (2/2)



Existence de multiples moments d'évaluation, liés à chaque étape d'un cycle de décision.

Source : Hezri 2006

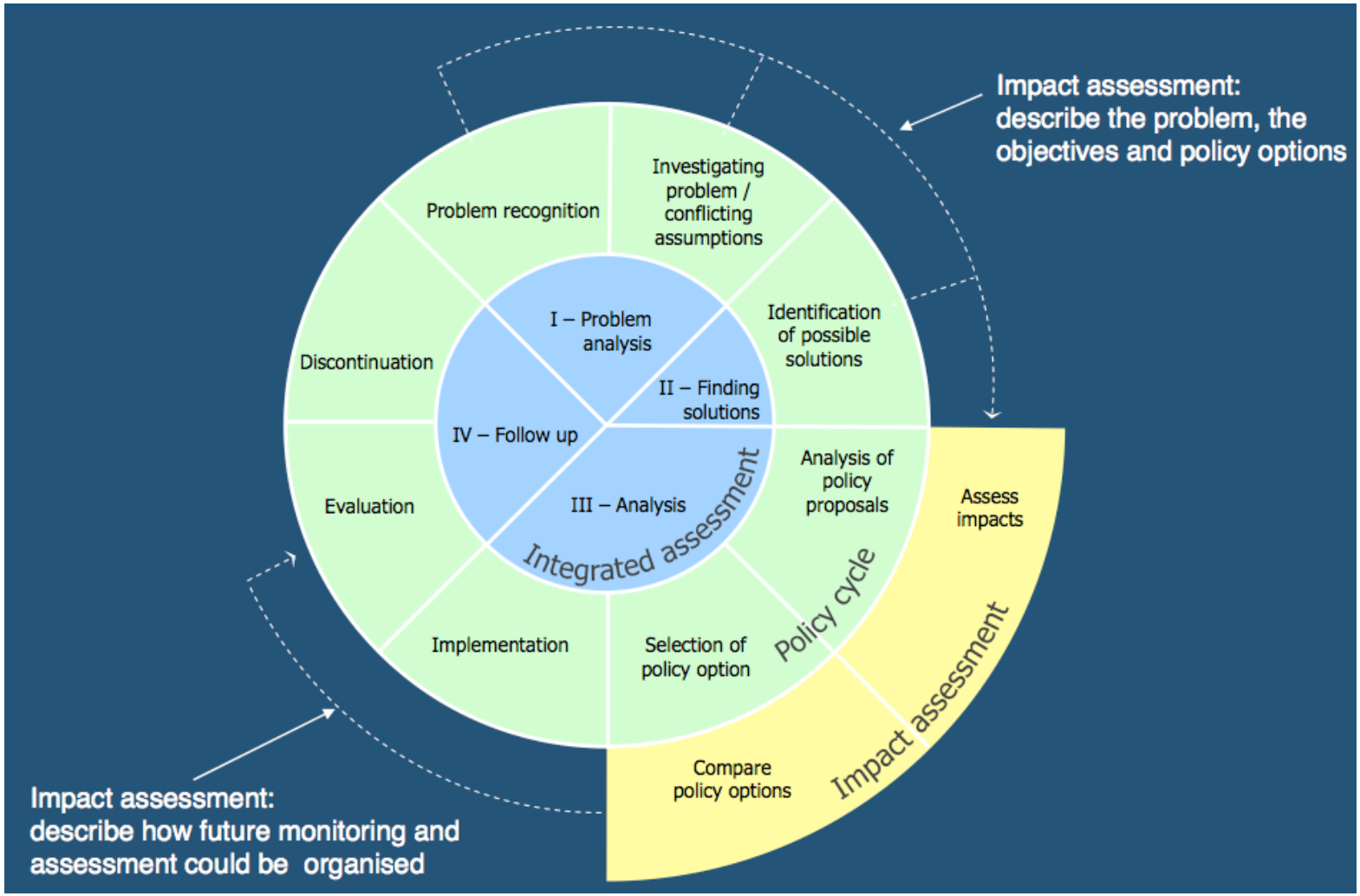
Moments d'évaluation (1/2)

- Évidence: le choix du moment est en relation directe avec l'objectif poursuivi
- **Évaluations *ex ante*** :
  - Avant la décision finale, donc lors du processus décisionnel, quelque part entre <policy formation> et <decision making>.
  - *Amélioration de la décision* : ajuster la décision à la réalité, rassembler les faits (<evidence-based policy making>), tester sa faisabilité, tester la faisabilité d'autres options (y compris de l'option 0), comprendre les impacts, prendre des mesures complémentaires (face à des impacts secondaires indésirables), comprendre insertion dans les objectifs plus larges (stratégies…)…
  - *Redevabilité - opposition*: rallier l'opinion publique, rallier les stakeholders, permettre un échange structuré d'arguments et d'opinions, rendre le processus de décision plus transparent (ou rationnel?)…
  - Danger principal : allongement du temps de décision

Moments d'évaluation (2/2)

- ***Évaluations ex post :***
  - Après que la mesure a eu ses effets, i.e. après que la mesure a été appliquée pendant un temps x
  - *Amélioration de la décision* : engager un nouveau cycle de décision, reconfigurer et adapter la mesure, contrôler la réalisation des hypothèses de départ, corriger la compréhension initiale des causalités, apprécier les effets et impacts réels de la mesure, mise en lumière des effets p/r aux objectifs initiaux, améliorer les évaluations ex ante, contrôler l'attribution et l'utilisation des moyens…
  - *Redevabilité*: rendre compte en fin de mandat, permettre un contrôle étatique et démocratique des moyens utilisés, assumer une responsabilité des actes, montrer les difficultés engendrées, démontrer l'(in)existence d'une marge de manœuvre réelle…
  - Danger principal : donner l'impression d'une maîtrise des causalités (voir triangle des acteurs)

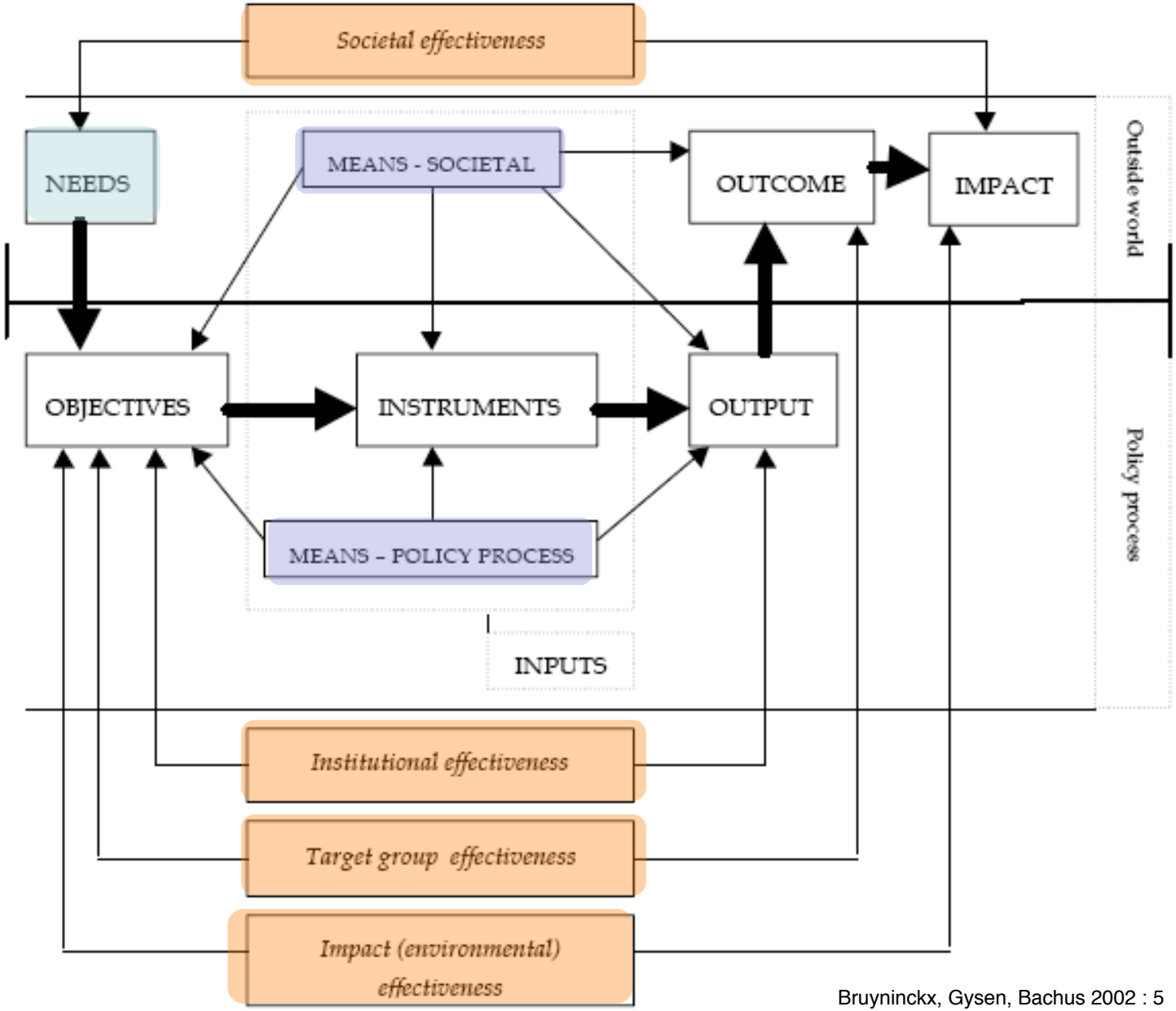
Cycles de décision et évaluations : vision intégrée



Van Herwijnen 2008

3 (+1) séries de questions d'évaluation

- Questions d'efficience
  - Mesurer la façon dont les ressources (financières, humaines, procédurales…) sont converties en résultats
- Questions d'effectivité
  - Mesurer le degré d'atteinte des objectifs (ie évaluation de performance), ainsi que les impacts / effets générés (ie évaluation d'impacts ou de risques) par l'action publique
- Questions de pertinence
  - Mesurer la pertinence de l'objectif face à des contextes et des besoins dynamiques ou émergents (aussi: cohérence entre objectifs ou niveaux étatiques)
- (Méta-)questions de faisabilité et d'utilisation (des évaluations)
  - L'évaluabilité (souvent ex ante) : mesurer à quel degré il est possible, désirable et effectif d'évaluer. Faisabilité 'technique', disponibilité de données, accessibilité de ressources, temporalité… Est-il faisable d'évaluer (techniquement, mais aussi budgétairement)? Qui peut et va utiliser les résultats?
  - L'utilisabilité/utilisation (ex post) : mesurer à quel degré et comment une évaluation a été utilisée.



Effectivité

Efficience

Pertinence

Bruyninckx, Gysen, Bachus 2002 : 5

2 x 2 conjugaisons (artificielles)

- 2 ancrages évaluatifs possibles :
  - le produit, p.ex. l'effet / l'impact
  - le processus, p.ex. la façon dont on a (ou non) atteint cet effet
- 2 points focaux possibles :
  - l'action publique
  - le programme, e.g. émergence de questions spécifiques, p.ex. (in)cohérence entre actions, leur renforcement mutuel, les effets croisés avec d'autres programmes, l'équilibre des moyens entre actions au sein d'un programme…
- MAIS : ces distinctions tiennent difficilement face à la pratique; les évaluations 'modernes' deviennent *intégrées*, ie on cherche à intégrer les interrelations entres actions, entres actions et programme(s), entres niveaux de pouvoirs, entres types d'impacts, et *discursives*, ie on utilise les évaluations en tant que processus d'apprentissage collectif (les évaluations elles-mêmes deviennent des processus), ce qui ne permet plus de dissocier produit et processus d'action publique, les deux ayant leur importance et nécessité.

Processus d'évaluation au concret : DOEB-EIDDD

- <Duurzame Ontwikkeling EffectBeoordeeling>, ie <Evaluation d'Incidences des Décisions sur le Développement Durable>, ie <Sustainability Impact Assessment> et <Integrated Sustainability Assessment>.
- « Évaluation ex ante des effets de différentes options d'action publique en termes environnementaux, sociaux et économiques à court et long terme, en Belgique et ailleurs » = standard minimal !
- Éléments importants :
  - Ex ante, ou plutôt en accompagnement de la prise de décision
  - Conséquence : accent sur le procédural et transparence, voire participatif
  - « Qui a peur de la complexité? »
  - Améliorer une politique proposée en la mettant à plat. Analyse des alternatives, mais peut aller jusqu'à réinterroger la pertinence de l'objectif
  - Objectif minimal : diminuer les effets secondaires indésirables, faciliter les effets désirables, imaginer des mesures d'accompagnement pour trouver meilleur équilibre entre effets → standard minimal (ie améliorer la décision) n'est pas suffisant !

Processus d'évaluation au concret : DOEB-EIDDD

- Objectif *premier* d'une DOEB : veiller / faciliter intégration du concept du DD dans la formulation et la mise en œuvre des mesures sectorielles:
  - Environmental policy integration → SD-policy integration (→climate policy integration)
- Objectifs *secondaires* (mais d'importance stratégique) :
  - L'amélioration de la qualité des mesures, notamment en adoptant des perspectives plus larges, plus inclusives, que les seules compétences du ministère en question (p.ex. effets internes vs effets externes)
  - L'amélioration du fonctionnement de l'autorité publique est considérée comme un levier pour le DD; >> les aspects 'horizontaux' du DD appellent des actions publiques qui ne soient pas impossibles/difficiles à implémenter
- Accords gouv. (depuis VH1); Plans fédéraux DD; puis: Décision gouv. du 19 janvier 2007: toute proposition au gouvernement doit être soumise à une DOEB.
- (Depuis : trou du gouvernement en 2007, Magnette a relancé en février 2008)

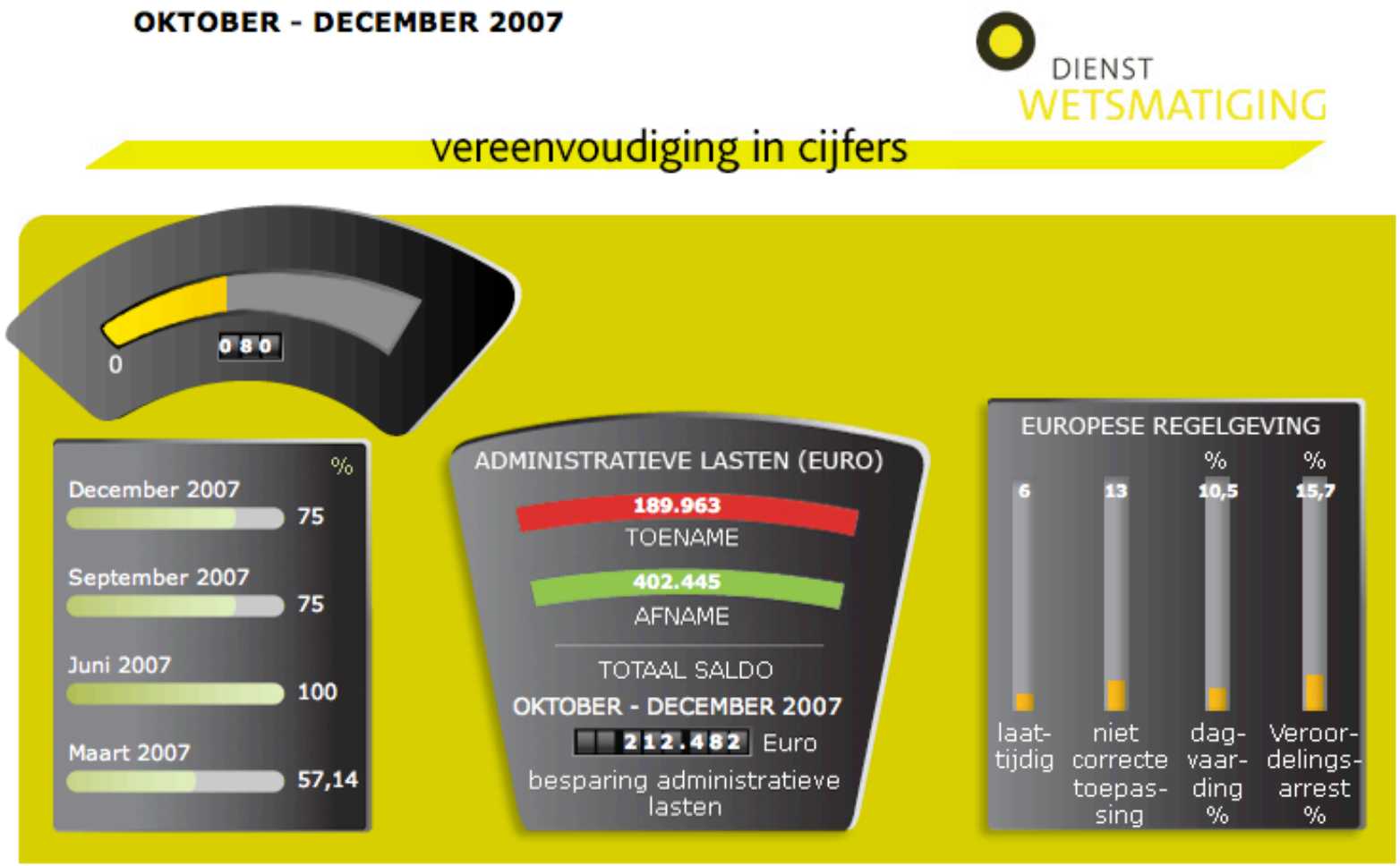
DOEB-EIDDD : histoires / origines

- 2 origines différentes, 2 objectifs concomitants :

  - Maîtrise des effets sur les 3 piliers du DD.
  - Environnement : Etudes d'incidences sur l'environnement – EIE (EIA); Evaluation Environnementale Stratégique – EES (SEA)
  - Social : Health Impact Assessment (HIA); Social Impact Assessment (sIA); Gender Impact Assessment (GIA)…
  - Economique : Business Impact Assessment (BIA)…
  - DOEB = intégration des différentes évaluations en une procédure unique sous le chapeau DD. Agendas politique et institutionnels de type Göteborg et Cardiff.

  - Amélioration de la base scientifique des décisions publiques; rationalisation de la fonction publique; Better regulation « Ruban rouge ».
  - Essentiellement économique, eg impact sur le développement économique, poids de la régulation pour le secteur privé. Agendas politiques de type Lisbonne.
  - Exemple-type : Regulatory Impact Assessment (RIA), p.ex. en RF : http://www.wetsmatiging.be

DOEB – contexte : Wetsmatiging



Source 2007 : http://www.wetsmatiging.be

DOEB – contexte : Wetsmatiging

Totaal gerealiseerde vereenvoudigingsprojecten

96 projecten

klik hier voor de evolutie

Meer kwalitatieve regelgeving

juni 2009

95,83 %

maart 2009

83,33 %

december 2008

100 %

september 2008

88 %

klik om de evolutie te bekijken

Minder administratieve lasten

Toename

1.661.747,57

Afname

2.680.133

TOTAAL SALDO APRIL - JUNI 2009

-1.018.365,41 euro

Besparing administratieve lasten

klik om de evolutie te bekijken

Source 2009 : http://www.wetsmatiging.be

DOEB – processus type

- 5 grandes étapes sont identifiables (même si en application, on voit des chevauchements) :
  1. *Screening* = sélection des initiatives (propositions de loi, programmes, plans…) qui semblent générer des impacts significatifs; ie faire un triage.
  2. *Scoping* = construction du cahier des charges relatif à l'évaluation, ie construction des limites du système sous analyse + choix des critères pertinents + choix des acteurs/ connaissances/savoirs/experts… à intégrer dans le processus + choix du processus + choix de la méthode…
  3. *Analyse des impacts* = identification fine des impacts selon critères et dans domaines identifiés lors du scoping; évaluation des impacts (magnitude, direction, période, probabilité, réversibilité…); intégration des impacts (interrelations)
  4. *Évaluation des impacts* = comparaisons des impacts analysés relatifs aux différentes options et alternatives
  5. *Rapportage* = rendre publique l'évaluation
- → Décision !

DOEB – screening : exemple fédéral belge

- Plus que 500 propositions gouvernementales par année. Impossible de les évaluer toutes, et inutile (p.ex nominations, procédures internes…). Procédure de sélection indispensable.
- Mise en exergue de mesures d'accompagnement (pour diminuer les incidences sur le DD)
- Conclusion du screening doit permettre de distinguer les mesures / actions avec des incidences potentielles significatives (p/r au DD)
- Deux approches possibles :
  - Prescriptif, ie un listing de type de mesures, ou une limite budgétaire, ou un nombre de personnes/citoyens touché… → souvent impossible
  - Discrétionnaire, ie une liste de critères pour une mini-évaluation préalable
- Deux méthodes potentielles :
  - Utiliser des valeurs seuils (implique : additionnalité des résultats)
  - Utiliser un système plus qualitatif

DOEB – screening : exemple fédéral belge

- *Procédure de screening :*
  - Contrôler p/r aux règles d'exemption
  - Mettre à plat les objectifs poursuivis avec la proposition
    - Description du problème, des causes identifiées, des acteurs et systèmes affectés
    - Formulation explicite et justification des objectifs de la proposition
    - Formulation de différentes options ou alternatives qui peuvent résoudre le problème; ie options d'instruments, options de mesures, options de cibles… Y compris l'alternative 0 (= aucune proposition)
  - Évaluer les impacts (ie utilisation d'une matrice d'impacts)
  - Recommandation : oui, une DOEB étendue est nécessaire; non, a priori pas d'impacts significatifs inconnus qui nécessiteraient étude approfondie
- *Partenaires du screening :*
  - SPF-SPP en question (ie la cellule DD)
  - (+ autres SPF-SPP + experts + stakeholders)

DOEB BE - Screening : matrice d'impacts

Thème	N°	Indicateur	Impact à CT	Impact à LT	Impact spatial	Certitude de l' information
			++/+/0/-/--/±/?	++/+/0/-/--/±/?	Loc/rég/BE/UE/hors UE	+/±/-
Incidences économiques						
Investissements	E1	Investissements privés				
	E2	Investissements publics				
	E3	Innovation, recherche et développement				
Revenu réel/PIB	E4	Prix				
	E5	Nombre d'entreprises				
	E6	Niveau de production des entreprises				
Activité économique	E7	Frais marginaux				
	E8	Productivité				
	E9	Libre-échange				
	E10	Dynamique des PME				

DOEB BE - Screening : matrice d'impacts

Thème	N°	Indicateur	Impact à CT	Impact à LT	Impact spatial	Certitude de l' information
			++/+/0/-/--/±/?	++/+/0/-/--/±/?	Loc/rég/BE/UE/hors UE	+/±/-
Incidences environnementales						
Qualité de l'environnement	M1	Qualité de l'air				
	M2	Qualité de l'eau				
	M3	Qualité du sol				
	M4	Nuisances				
Matières premières et ressources	M5	Consommation d'énergie				
	M6	Consommation d'eau				
Biodiversité et nature	M7	Biodiversité				
Espace	M8	Utilisation de l'espace				
	M9	Gestion de l'eau				
	M10	Mobilité				

DOEB BE - Screening : matrice d'impacts

Thème	N°	Indicateur	Impact à CT	Impact à LT	Impact spatial	Certitude de l' information
			++/+/0/-/--/±/?	++/+/0/-/--/±/?	Loc/rég/BE/UE/hors UE	+/±/-
Incidences sociales						
Egalité et participation	S1	Egalité des chances				
Pauvreté et solidarité	S2	Pauvreté et inégalité sociale				
Economie et emploi	S3	Protection des consommateurs				
	S4	Volume d'emploi/chômage				
	S5	Qualité du travail				
Santé et bien-être	S6	qualité des soins de santé				
	S7	Etat de santé général				
Logement	S8	Disponibilité de logement de qualité				
Enseignement	S9	Niveau général de formation				
	S10	Accès aux droits civil, politique et social				

DOEB BE - Screening : matrice d'impacts

Thème	N°	Indicateur	Impact à CT	Impact à LT	Impact spatial	Certitude de l' information
			++/+/0/-/--/±/?	++/+/0/-/--/±/?	Loc/rég/BE/UE/hors UE	+/±/-
Incidences sur l'autorité						
Pouvoir publique	O1	Recettes de l'autorité				
	O2	Modifications dans les coûts de gestion de l'autorité				
	O3	Consommation publique/PIB				

DOEB BE - Screening : causal chains

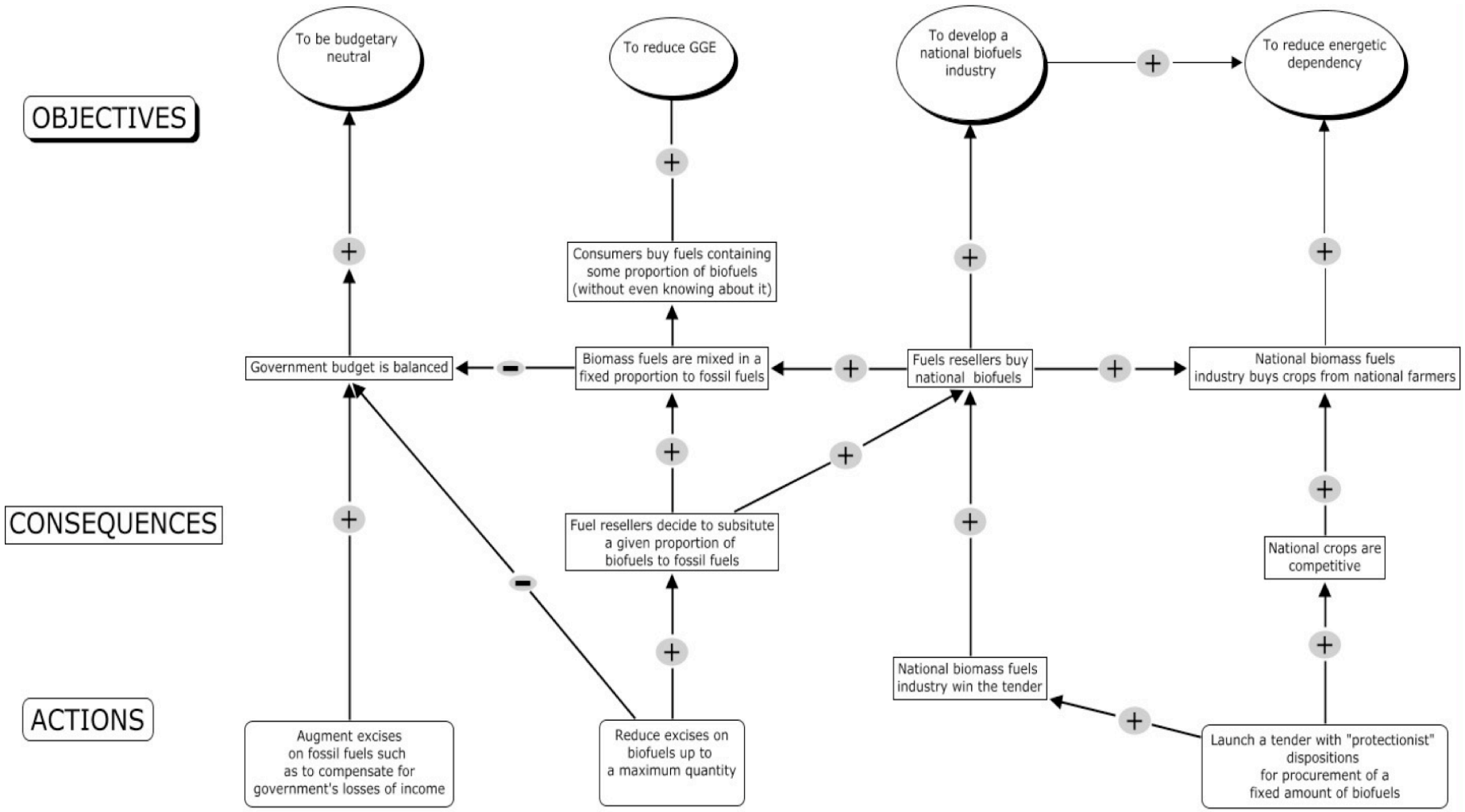


Figure 2. Actions-Consequences-Objectives description of a national biofuels promotion policy

DOEB BE - Screening : causal chains

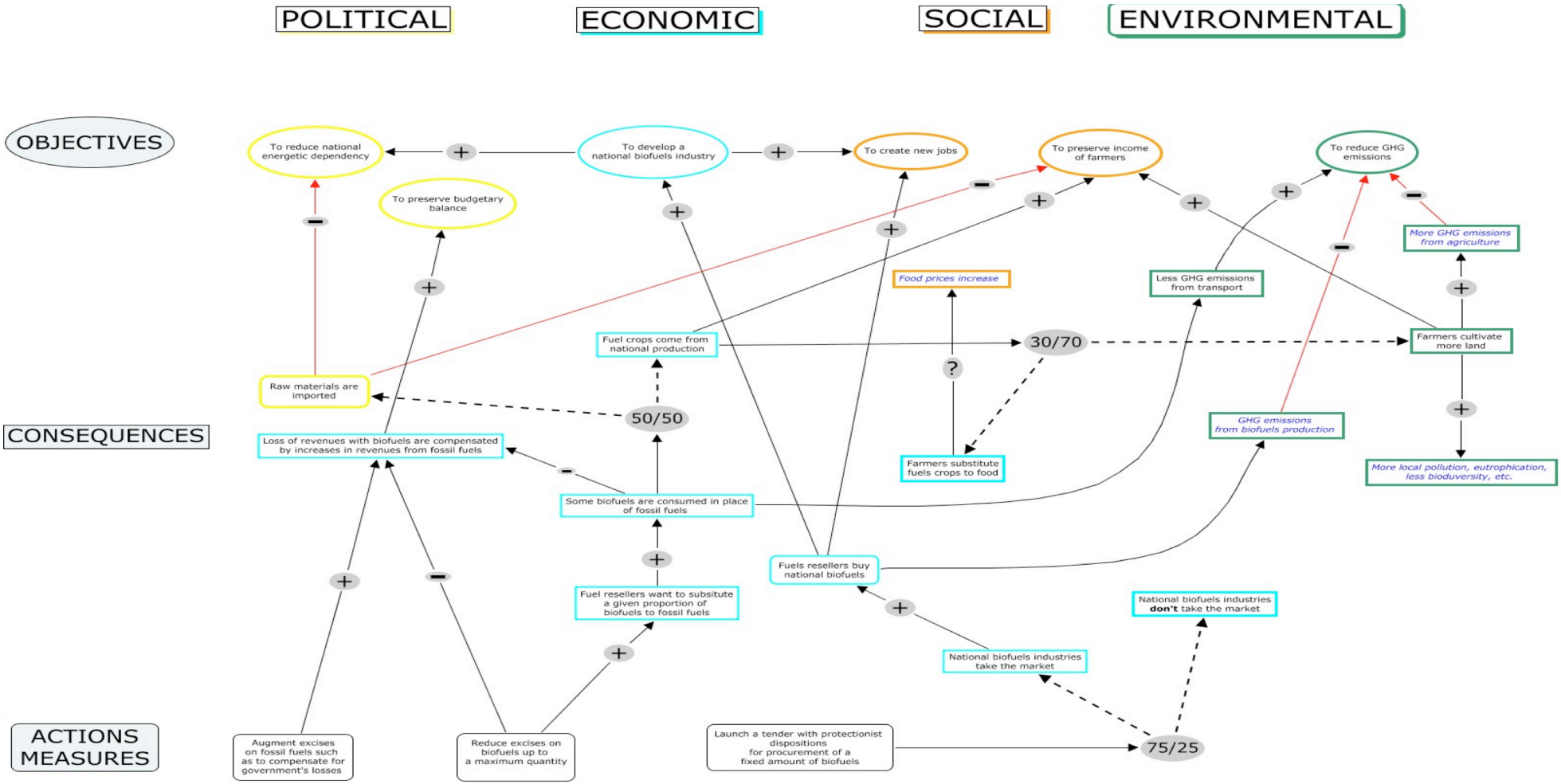


Figure 3. Sustainability Impact Assessment of a biofuels' promotion policy (1)
An Actions-Consequence-Objectives Analysis

P.-M. Boulanger
Institut pour un Développement Durable

DOEB BE – Screening : Règles de décision

- Seuils de durabilité? Impossible de déterminer les seuils, impossible d'évaluer les mesures en fonction de ces seuils (hypothèse de l'additionalité des effets + problème de la détermination des poids), difficile à interpréter
- On y a préféré une approche qualitative par lignes directrices :
  - L'EIDDD est une garantie contre les incidences négatives sur le DD: si tous les scores positifs, alors pas de EIDDD nécessaire
  - Observer chaque dimension du DD individuellement : des incidences très significatives p/r à une seule dimension, nécessite une EIDDD
  - Incidences irréparables (ou difficilement) ont un poids plus important dans la décision
  - Les populations ou régions vulnérables ont un poids plus important dans la décision
  - Les incidences à long terme ont un poids plus important dans la décision
  - De grandes incertitudes impliquent, via le principe de précaution, une EIDDD
- … tout en y ajoutant un élément de 'contrôle social', ou 'contrôle par les pairs' : obligation de motiver la décision finale
- Permet a priori aux différents SPF/SPP de se définir leurs propres règles de décision, voire leur propre algorithme (quantification des poids), si désiré.

DOEB : les limites 'politiques' constatées

- Dans le cas BE : participation et transparence inexistantes! Il manque donc le principal appât pour améliorer les DOEB dans le temps, voire pour investir le temps nécessaire. Ceci projette le DOEB en-dehors des jeux d'influences de la sphère politique !!
- Dans le cas CEC-EU : qualité extrêmement inégale! Pour certains, IA devient un cheval de Troie (intégration des intérêts lobbyistes) et un écran de fumée (pseudo-participation et pseudo-objectivation). IA est (par contre) soumis aux jeux d'influences, mais peut rendre le processus législatif plus complexe et difficile à suivre.

Méta-évaluations - utilisabilité

- Face aux évaluations - avec leurs objectifs d'amélioration de la décision ou de redevabilité accrue – une question de taille : qui utilise les évaluations? Et dans quel contexte? Et pourquoi? …
- Simpliste : évaluations = information + processus
  - Vision classique de l'utilisabilité : si information de qualité supérieure, elle sera utilisée; si processus 'correct', alors il aura influence. Induit des hypothèses bancales, de type 'la seule information robuste est celle que produit la science' ou encore 'un expert est qqn avec un poste de professeur universitaire, ce qui garanti son indépendance et impartialité'.
  - Vision 'post-moderne' de l'utilisabilité : un jeu de facteurs va influencer l'utilisabilité. Mais in fine *l'utilisation* dépendra d'une série de facteurs sociétaux (type: opportunités, intérêts, influences…).

Méta-évaluations - utilisabilité

- Utilisabilité se définit par 3 caractéristiques génériques, qui aident à déterminer des profils d'utilisabilité :
  - ***Salience (EN)***, ie saillance, relevance… ie la perception qu'ont les acteurs confrontés au processus d'évaluation de l'intégration des intérêts jugés importants par eux face à la problématique;
  - ***Credibility (EN)***, ie crédibilité : la perception qu'ont les acteurs de l'utilisation de standards scientifiques corrects
  - ***Legitimacy (EN)***, ir légitimité : ie perception du degré de fairness (+/- équité) appliqué au traitement de leur intérêts
- Critères ne sont pas complémentaires, mais on assiste à des arbitrages à opérer (ex. IPCC et les pays du Sud) (!)
- Critères sont valués à partir des perceptions des acteurs, et non à partir d'une qualité objectivable. On utilise donc des 'proxies' (ex. nombre d'autres contrats similaires, commanditaires…)

Exercice de groupe – screening d'une mesure

- Introduction d'une loterie en matière de politique environnementale.
- Volonté d'introduire un péage urbain
- Problèmes d'équité énormes → mesures d'atténuation des effets sociaux négatifs. Comment?
- Option usuelle jugée miner la mesure: pas possible et contre-productif d'imaginer des tarifs sociaux, des tarifs dégressifs…
- Idée : mise sur pied d'une loterie pour gagner des accès gratuits. Égalité des chances totales. Même montant 'redistribué' que celui qui l'aurait été avec des tarifs dégressifs. Budgétairement neutre.
- Exercice : réaliser une évaluation « quick and dirty » de la mesure
- Étapes : évaluabilité, scoping&alternatives, analyse des impacts (utiliser la matrice DOEB), évaluation des impacts (comparaisons des alternatives), résultats.

Lectures complémentaires

- **(***) VEDUNG Evert (2004), *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers**.
- **(***) OECD (2002), *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats.* Paris.**
- (**) Paredis Erik, Bauler Tom *et al.* (2006), *Methodology and feasibility of Sustainability Impact Assessment. Case : federal policy-making processes in Belgium.* Belspo. (résumé en français)
- (*) Schubert U., Stormer E. (eds) (2006), *Evaluating sustainable development in Europe – concepts, methods and applications.* Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- (*) George C., Kirkpatrick C. (eds) (2006), *Impact Assessment for a new Europe and Beyond.* Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- (*) documents fédéraux DOEB : http://www.sppdd.be/FR/documents_et_publications/test_de_durabilita_eiddd_
- (*) documents européens Impact assessment scheme : http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm