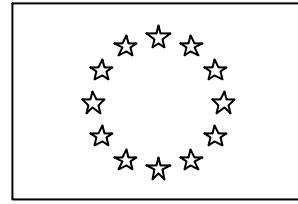




DG Environnement, SPF
Section Affaires Internationales
Boulevard Pacheco, 19, bte 5
1010 Bruxelles



DG Environnement, COM
Directorate .B1
Beaulieu
1049 Bruxelles

Rapport de stage

***L'utilisation de réseaux dans l'élaboration d'une
politique publique***

Cas particulier de la stratégie thématique « SOL »

Rapport à diffusion publique présenté par Pierre BIOT
Public Management Programme 2003 – Avril, mai 2003

ULB - Ecole de Commerce de Solvay, en collaboration avec le SPF
Personnel et Organisation

Remerciements

« *Collaboration trop courte mais enrichissante !* »

Bien d'accord sur cette conclusion que nous avons tirée de ce mois passé sur le même dossier.

Grand merci à l'équipe sol pour son accueil et plus particulièrement à Lieve pour ses explications et sa confiance,

Mes remerciements les plus vifs à Prudencio Perera, à Pat Murphy et à tous les Collègues rencontrés qui m'ont permis de découvrir la DG Environnement sous différentes facettes,

Sans oublier pour terminer, PUMP et la patience du directeur général de la DG Environnement « fédérale » sans qui cette expérience n'aurait pu avoir lieu.

Liste des acronymes

WG	Groupe de travail
DG	Direction générale
COM	Commission européenne
6PAEE	6 ^{ième} Programme d'action européen pour l'environnement
AF	Forum Consultatif
SPF	Service Public Fédéral

Table des matières

1	Introduction	4
2	Présentation du stage et de son contexte	4
2.1	La Commission européenne	4
2.2	La DG Environnement et l'unité B1	5
2.2.1	Management plan	5
2.2.2	Organigramme	5
2.3	Le cadre du stage : la stratégie thématique sol prévue dans le 6PAEE	6
2.4	Les objectifs du stage	7
3	Les politiques publiques	8
4	Rapport d'activités	11
4.1	Le Forum Consultatif	11
4.1.1	Préparation du Forum	11
4.1.2	Déroulement du Forum Consultatif	12
4.2	Les groupes de travail	13
4.2.1	Sélection des membres	13
4.2.2	Les enjeux des groupes de travail	13
4.2.3	Les moyens des groupes de travail	13
4.2.4	Le démarrage des groupes de travail	14
4.3	Coordination de l'équipe sol	14
4.4	Autres activités	14
5	Réflexions sur les pratiques observées	15
5.1	Avantages, inconvénients et limitations des pratiques observées	15
5.2	Possibilité d'extrapolation au niveau des SPF	16
6	Conclusions et perspectives	18
7	Annexes	19
7.1	Liste des dates importantes	19
7.2	Personnes ressources	19
7.3	Bibliographie	19
7.4	Mandats	20

1 Introduction

Dès le début de la formation, il m'avait semblé intéressant d'effectuer mon stage à la DG Environnement de la Commission européenne.

En effet, les contraintes de fonctionnement de la Commission sont très similaires à celles de l'Autorité fédérale :

- les DG jouent un rôle identique aux SPF,
- les Etats membres peuvent être assimilés aux Communautés et Régions,
- le Conseil et le parlement européen amendent les propositions d'outils législatifs tout comme le parlement fédéral
- la société civile organisée (entreprises, ONG, acteurs concernés,...) a son mot à dire via différents organes de consultation et d'avis.

Par ailleurs, je savais qu'une Communication reliée au dossier Environnement-santé que je suis prioritairement pour l'Autorité fédérale y était en préparation et que le stage pouvait donc également m'apporter des éléments et des contacts importants au-delà des apprentissages « pumpiens ».

Last but not least, la Commission ayant entamé sa réforme en 2000, elle donne en quelque sorte une idée de l'évolution possible des SPF sous Copernic.

Les contacts pris avec le service du personnel de la DG, avec Prudencio Perera et divers experts ont finalement abouti au stage présenté dans ce rapport :
« *L'utilisation de réseaux dans l'élaboration d'une politique publique - Cas particulier de la stratégie thématique SOL* »

2 Présentation du stage et de son contexte

2.1 LA COMMISSION EUROPEENNE

La Commission européenne (COM) est divisée en 24 DG mis sous la responsabilité de 20 Commissaires. Les pouvoirs de la COM sont multiples : gardienne des traités, pouvoir de proposition, pouvoir d'exécution des décisions du Conseil, pouvoir de négociation et, last but not least, celui de trésorier de l'Union.

Les propositions, par exemple de directives, sont préparées dans une DG particulière et suivent par après tout un trajet d'approbation interne qui amène et amène à une proposition de directive de la COM.

Suite à la mise en avant d'une série de dysfonctionnements qui ont amené à la démission de l'équipe Santer en 1999, la COM a adopté le livre blanc sur la réforme de la Commission¹ dont les axes rejoignent ceux de Copernic :

¹ Livre blanc sur la Réforme de la Commission, COM(2000) 200 final.

- une culture axée sur le service ;
- la fixation des priorités ainsi que l'affectation et l'utilisation efficiente des ressources ;
- la valorisation des ressources humaines ;
- l'amélioration de l'audit, de la gestion et du contrôle financier.

2.2 LA DG ENVIRONNEMENT ET L'UNITE B1

L'environnement est une préoccupation récente des pouvoirs publics : la DG Environnement a ainsi été créée en 1973 et il a fallu attendre l'Acte Unique Européen en 1987 pour voir apparaître dans le Traité CE un premier article consacré à l'environnement. Le Traité d'Amsterdam a finalement renforcé sensiblement les préoccupations environnementales. (Titre XIX, Art 174 de la version consolidée du Traité instituant les Communautés européennes)

La DG Environnement emploie actuellement environ 550 personnes (sur 22.000 pour la COM) et dispose d'un budget annuel de plus ou moins 290 Mio €. Elle travaille actuellement beaucoup avec des Experts Nationaux Détachés qui, durant maximum trois ans, développe les dossiers. La constitution d'une réserve spécifique de 220 personnes est également en cours via l'Office de sélection du personnel des Communautés européennes. L'élargissement à 25 Etats Membres, s'il peut amener par la mise en œuvre de l'acquis communautaire, à une amélioration notable de l'environnement, nécessitera également des ressources « élargies » !

La DG Environnement est depuis fin 2002 dirigée par une nouvelle directrice, Mme Day, qui a sorti en mars 2003 son Plan de Management et un nouvel organigramme.

2.2.1 Management plan

Le plan de management de la DG Environnement contient :

- La mission de la DG
- Les objectifs stratégiques
- Les initiatives clefs incluses ou non dans le programme annuel de travail et de législation de la COM
- Les principaux objectifs et actions pour 2003 reliés au 6^{ième} Programme d'action européen pour l'environnement (6PAEE)
- Les initiatives clefs en terme de communications
- Le programme d'évaluation 2003
- Les ressources humaines et budgétaires

Et plus spécifiquement en relation avec l'objet du stage :

*"There will also be a significant effort to prepare for a number of 2004 policy proposals, notably Thematic Strategies on the Protection of Soils and on the Protection of the Marine Environment"*².

2.2.2 Organigramme

La DG Environnement comprend sept directions présentées dans la figure 1. Le stage s'est déroulé au sein de la direction B sous la responsabilité de Prudencio Perera, et plus précisément au sein de l'unité B1 traitant de la protection des eaux, mers et sols, dirigée depuis fin de l'année dernière par Patrick Murphy.

² Management plan de la DG Environnement, mars 2003

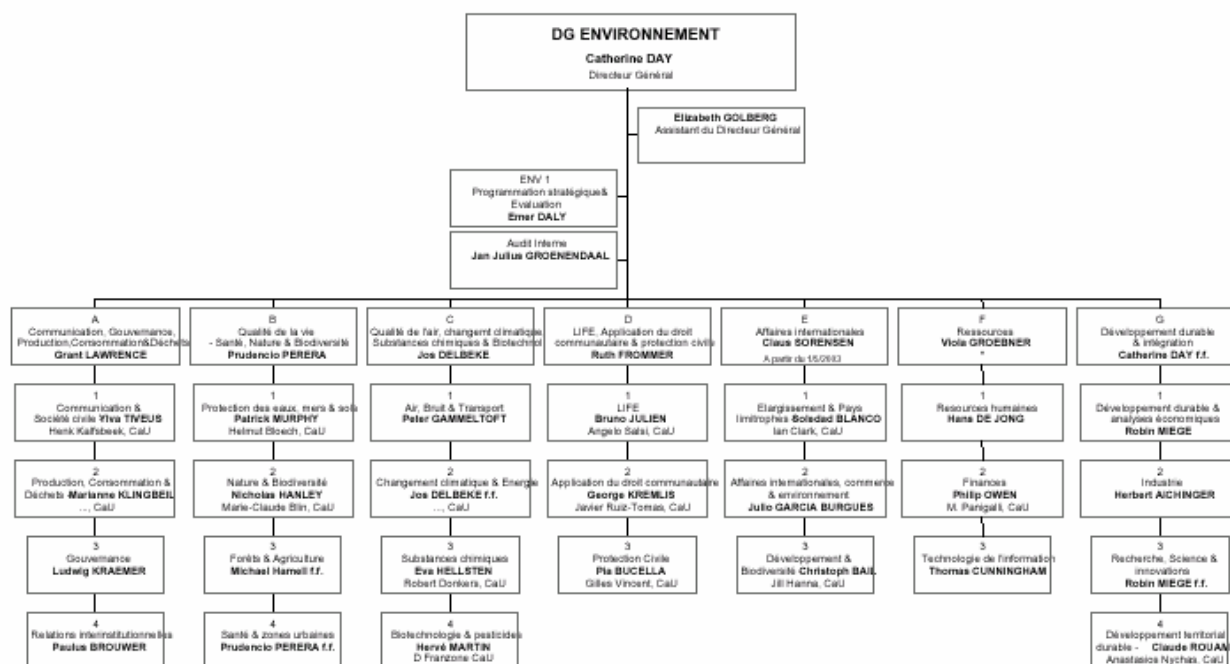


Figure 1 : Organigramme de la DG Environnement au premier avril 2003.

2.3 LE CADRE DU STAGE : LA STRATEGIE THEMATIQUE SOL PREVUE DANS LE 6PAEE

Nos façons de produire, de consommer et de vivre occasionnent des pressions qui peuvent être à l'origine de divers problèmes pour l'environnement, pour la santé et la qualité de vie en général. La compréhension que nous avons de ceux-ci est en évolution constante et amène à devoir définir des priorités d'actions dans des programmes courant sur 5 à 10 ans.

Le 6PAEE³, d'une durée de dix ans, a été négocié en deuxième lecture au Conseil et au Parlement durant la présidence belge de l'Union européenne. Ma participation d'expert aux discussions m'a permis d'en comprendre sa logique : vu les dissensions entre les Etats membres et la complexité des problèmes traités, il n'y a pas d'objectifs chiffrés, pas de budgets annoncés, seulement des grands axes de travail, des recommandations et des directions. C'est en quelque sorte un plan cadre pour lequel tout reste à définir précisément.

La présentation « grand public » mentionne deux éléments importants, soulignés ci-dessous, pour bien comprendre les objectifs de mon stage :

"Environnement 2010: notre avenir, notre choix" est axé sur quatre grands domaines d'action prioritaires : le changement climatique, la santé et l'environnement, la nature et la biodiversité, l'utilisation durable des ressources naturelles et la gestion durable des déchets.

Le nouveau programme met en avant l'importance de trouver des formes nouvelles de participation des citoyens et des entreprises.

³ DÉCISION N o 1600/2002/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement

Pour chacun des quatre domaines d'action prioritaires, le programme expose les problèmes, définit les objectifs et énumère les actions prioritaires.

Pour plusieurs problèmes écologiques, il énonce des stratégies dites "thématiques", qui combineront différentes mesures en vue d'atteindre les objectifs environnementaux dans les meilleures conditions d'économie et d'efficacité .

L'Article 4 du 6PAEE précise pour ces stratégies thématiques qu'elles :

- *peuvent comprendre des approches parmi celles esquissées à l'article 3 et à l'article 9 et des objectifs environnementaux, tant qualitatifs que quantitatifs, ainsi que des échéances, qui doivent permettre de mesurer et d'évaluer les mesures prévues.*
- *devraient être établies et mises en œuvre en consultation étroite avec les parties concernées telles que les ONG, les entreprises, d'autres partenaires sociaux et les autorités publiques, tout en veillant, le cas échéant, à consulter les pays candidats dans le cadre de ce processus.*

Une stratégie thématique est donc la réponse que la COM donne à un problème donné : elle se présente sous forme d'un puzzle combinant toute une série d'initiatives législatives mais également de sensibilisation, d'information, d'engagements volontaires ou autres qui doivent être élaborées non pas à bureau fermé mais avec la participation dès le début des acteurs concernés, ce qu'on appellera dans la suite du texte les stakeholders.

Le programme prévoit ainsi de définir sept stratégies thématiques dont « *une stratégie thématique concernant la protection des sols, portant entre autres sur la prévention en matière de pollution, d'érosion, de désertification, de dégradation des sols, d'occupation des sols et de risques hydrogéologiques, en tenant compte de la diversité régionale, y compris des particularités des zones de montagne et des zones arides.* »

2.4 LES OBJECTIFS DU STAGE

Une Communication de la Commission « Vers une stratégie thématique pour la protection des sols »⁴ a lancé le coup d'envoi de l'élaboration de la stratégie en avril 2002.

Le Conseil, le Parlement et le Comité des Régions ont travaillé sur ce document et remis des avis qui ont été complétés par une réunion des stakeholders en février 2003.

Sur cette base, la Commission a décidé de créer un Forum Consultatif (AF) qui se réunira le 23 avril 2003 afin mettre en place cinq groupes de travail (WG) qui traiteront cinq des huit problèmes identifiés dans la Communication, sur base de mandats de travail à valider au sein du Forum.

Trois groupes de travail sont thématiques (érosion, contamination et matière organique) et deux groupes sont transversaux (monitoring et recherche) et doivent donc être alimentés en partie par ces groupes thématiques.

L'organisation générale relative à la stratégie est précisée dans la figure 2.

⁴ Towards a Thematic Strategy for Soil Protection, COM(2002) 179 final

Les objectifs poursuivis au travers de cette organisation sont notamment de :

- chercher l'expertise là où elle est disponible (càd dans les Etats membres et au sein des différentes organisations et fédérations d'acteurs concernés)
- dégager ensemble les pistes d'action les plus prometteuses afin de pouvoir au mieux les mettre en oeuvre

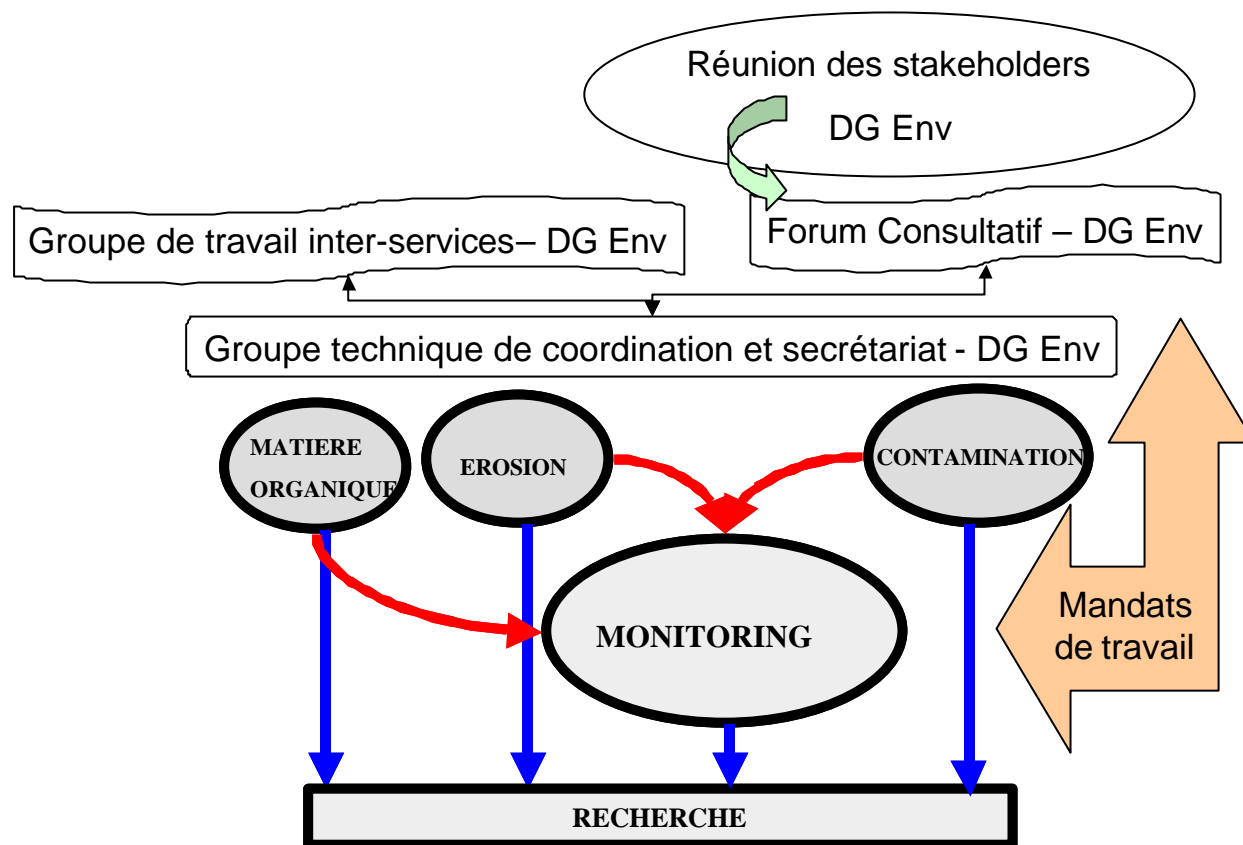


Figure 2 : Organisation générale pour la stratégie thématique pour la protection des sols

Dans ce cadre, les objectifs du stage ont été définis comme suit :

- Collaboration avec la coordinatrice « Sol » (Lieve Van Camp) sur les sujets liés au dossier sol
- Contribution au réseau de contacts (stakeholders) concernés par le sol
- Développement des aspects « sol et santé »
- Etude de l'utilisation de réseaux dans l'élaboration de la stratégie thématique

3 Les politiques publiques

Knoepfel, Larrue et Varone⁵ définissent une politique publique 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,*

⁵ Référence 1 de l'annexe 7.3

visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupe cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux) ».

Cette définition et le cycle d'une politique publique qu'ils proposent dans la figure 3 ci-dessous valent pour la stratégie thématique sol, avec cette particularité que les quatre premières étapes s'y déroulent de façon plus ou moins simultanée. En effet, le cycle défini par la Commission dans le « mandat cadre »⁶ spécifie que la Communication d'avril 2002 correspond à la définition du problème, et que l'étape actuelle consiste en la formulation de la politique publique pour faire face à ce problème, y compris la définition d'indicateurs permettant d'évaluer cette politique.

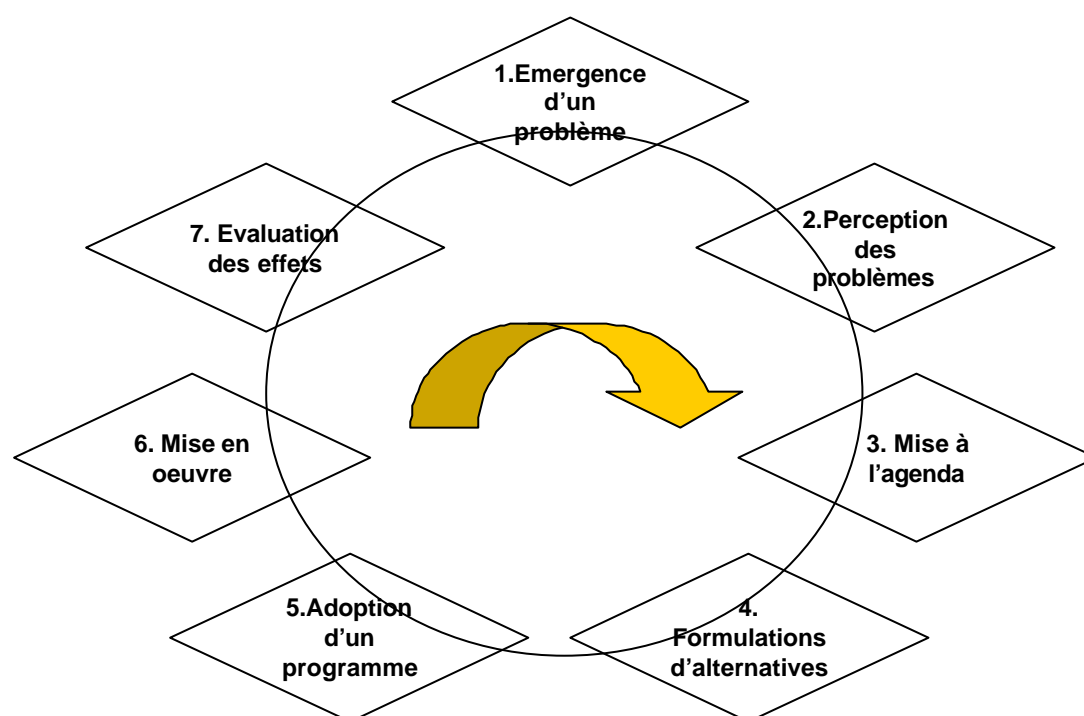


Figure 3 : Le cycle d'une politique publique

Dans la même logique, le triangle de base des acteurs d'une politique publique que ces auteurs définissent et qui est présenté dans la figure 4 peut se décliner pour chacun des groupes de travail. La difficulté de cet exercice que j'ai pu approcher durant le stage est double :

- Définition des hypothèses causales et d'intervention : face à la complexité de l'écosystème et aux influences exercées par de multiples secteurs sur l'évolution des sols, il n'est pas aisé de dégager un consensus quant à ces hypothèses.

⁶ Voir annexe 7.4

- Classification d'un acteur donné dans une case bien définie : si, par exemple, il est a priori assez simple de classer l'ELO (European Landowner's organisation) dans les « bénéficiaires finaux », la FEAD (Fédération européenne des activités du déchet et de l'environnement) peut selon les cas se retrouver en « groupe-cible » pour le WG Contamination ou en « profiteuse » pour le WG Matière organique !

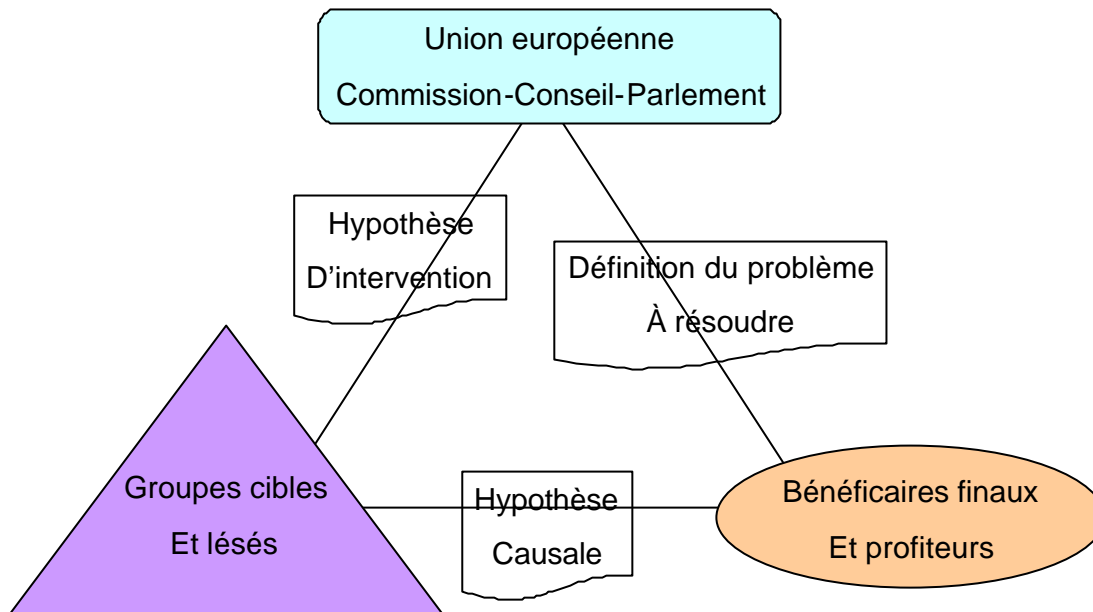


Figure 4 : Le triangle de base des acteurs de la stratégie thématique sol

Le contexte étant maintenant défini et les ponts étant jetés avec les connaissances développées durant la formation, il est temps de passer au rapport d'activités.

4 Rapport d'activités

L'ensemble des activités auxquelles j'ai pu contribuer est en lien avec l'AF du 23 avril et s'est terminé par la phase de démarrage des groupes de travail.

- Préparation de l'AF
- Participation à l'AF et rédaction du rapport
- Remaniement et finalisation des mandats sur base des discussions durant l'AF
- Participation à la constitution des groupes de travail (WG)

D'autres opportunités se sont également présentées durant le stage :

- Participation au « Team building » de l'unité B1
- Participation à une réunion de l'unité B1
- Suivi d'une Conférence sur l'évaluation des impacts des politiques publiques

4.1 LE FORUM CONSULTATIF

4.1.1 Préparation du Forum

Le stage a commencé une semaine avant l'AF par la rencontre avec l'équipe sol :

- Lieve Van Camp, coordinatrice depuis janvier 2003 et en même temps responsable de deux WG
- Claudia Olazabal, responsable de deux WG.
- Benilde Bujarrabal, arrivée depuis peu et responsable d'un WG

Les mandats définissant les règles du jeu et les objectifs et tâches de chaque WG étaient encore à mon arrivée à l'état de brouillon et j'ai pu dès lors contribuer aux efforts d'uniformisation et de cohérence qui étaient requis pour démarrer l'AF dans de bonnes conditions. Dans cette première activité, j'ai retrouvé les mêmes difficultés qu'au niveau des SPF (manque de ressources, manque de temps, urgence des priorités, difficulté de coordination) et j'ai pu mesurer l'importance de chaque mot dans les trois mandats auxquels nous sommes finalement arrivés⁷ :

1. « Le mandat cadre » définissant les obligations générales relatives :

- au cycle d'une politique publique
- aux intersections entre politiques publiques
- à la forme à donner aux résultats des WG
- aux possibilités d'actions que doivent investiguer tous les WG

2. Le document reprenant « La coordination, les méthodes de travail et le planning commun » qui définit :

- Le rôle, la désignation des membres et la Présidence de l'AF
- Le rôle, la désignation des membres et la Présidence des WG
- La coordination entre l'AF et les WG
- Le planning commun pour les travaux et les résultats
- Les détails pratiques : langues, frais, points de contacts,...

⁷ L'annexe 7.4 reprend les mandats tels que finalisés à la fin du stage

3. « Les mandats spécifiques » présentés suivant le même canevas :

- Introduction en ½ page
- Identification des problèmes
- Objectifs du WG
- Tâches du WG
 - o Identification des pressions
 - o Prévention des problèmes
 - o Résolution des problèmes
 - o Besoins de recherche
- Présidence et membres du WG

4.1.2 Déroulement du Forum Consultatif

4.1.2.1 Les acteurs de l'AF

Après la réunion des stakeholders qui avait fait l'objet d'invitations tout azimut, la DG a procédé à l'établissement de l'AF qui comprend des représentants :

- Des Etats membres et des pays candidats
- Des services annexes de la COM
- Des institutions européennes
- Des réseaux européens des autorités locales ou régionales
- De la société civile organisée au niveau européen
- Des fédérations européennes d'industries et de partenaires sociaux
- D'organisations internationales

Les règles du jeu sont définies comme suit :

- La COM garde son pouvoir de proposition, quelque soient les résultats des WG
- L'AF est en quelque sorte le « comité d'accompagnement » des groupes de travail qui donne les orientations clés, supervise l'implémentation du plan de travail et évalue les résultats des WG.

4.1.2.2 Les enjeux de l'AF

- Clarifier les règles du jeu quant à l'AF et aux WG
- Initier le réseau « sol » en favorisant les contacts entre participants
- Amender et valider les mandats des WG
- Susciter les candidatures de Présidents, vice-Présidents et de membres aux WG

4.1.2.3 Les moyens de l'AF

Une centaine de personnes étaient présentes à l'AF du 23 avril qui s'est tenu de 9h30 à 18h00 dans les bâtiments de la COM à Bruxelles.

Les mandats finalisés avaient été envoyés le 17 au soir, à la veille du WE pascal.

Le directeur a introduit l'AF, en insistant sur l'importance de la participation de l'ensemble des acteurs aux différents groupes proposés.

Le responsable d'unité a pris la Présidence de l'AF et a géré les débats qui ont suivi la présentation de chaque mandat par le membre responsable de l'équipe sol.

Pour ma part, j'ai géré les aspects informatiques des présentations et pris les notes nécessaires à la rédaction du rapport dont j'avais été chargé.

4.1.2.4 Les conclusions de l'AF

L'AF s'est déroulé avec succès au vu du nombre de participants, de l'intérêt manifesté quant aux WG et aux mandats, et aux réactions écrites que l'équipe sol a reçues par la suite.

C'est un exercice que je qualifierai de « haute voltige » car il faut sans cesse veiller à la cohérence de son discours, à prendre en compte les éléments auxquels nous n'avions pas pensé auparavant, à éviter les dérapages et à garder « l'église au milieu du village ».

4.2 LES GROUPES DE TRAVAIL

4.2.1 Sélection des membres

Si les candidatures de membres sont ouvertes à tous les acteurs de l'AF, seuls les Etats membres et les services de la COM peuvent postuler au niveau de la Présidence.

Lors de l'AF, les Présidences étaient fixées et le nombre de candidatures reçues atteignaient de 50 à 80 membres suivant les WG, ce qui est tout bonnement ingérable. L'AF a dès lors décidé de limiter la taille des WG à environ 30 membres hors COM, en appliquant successivement les critères suivants :

- Un membre maximum par Etat Membre ou pays candidat
- Le niveau de représentation pour la problématique (Pas de double représentativité)
- Le caractère européen
- L'expertise spécifique
- L'équilibre géographique

Un difficile travail d'apothicaire a alors été réalisé par l'équipe sol en essayant d'éviter les lobbies, de garder des personnes intéressantes « hors critères » et de ne pas démotiver un groupe d'acteurs en l'éjectant de tous les WG pour lesquels il avait proposé sa candidature. La sélection a ensuite été validée par la Présidence et Vice-Présidence avant réponse officielle à l'ensemble des candidats.

C'est un exercice qui demande une bonne connaissance de la problématique et pour lequel j'ai apporté surtout un soutien administratif, en comprenant progressivement les enjeux au sein du triangle des acteurs développé à la figure 4.

4.2.2 Les enjeux des groupes de travail

- Au-delà des discours sur la participation des stakeholders, il y a la volonté de la COM d'aller chercher l'expertise là où elle est disponible, en faisant travailler volontairement ensemble des personnes d'horizons différents pour finalement dégager les pistes d'actions les plus prometteuses. Le choix des Présidences n'est évidemment pas neutre même s'il se fait sur base volontaire et l'équilibre d'un WG se reflètera finalement dans ses résultats.
- Pour un groupe d'acteurs, la participation à un WG est une opportunité à saisir afin de mieux connaître la COM et les autres acteurs, d'essayer de faire passer leurs idées et d'approfondir leurs connaissances.

4.2.3 Les moyens des groupes de travail

Enormément de choses repose sur le volontariat : les frais de réunions ne sont pas remboursés et aucun budget n'est prévu pour rétribuer des études.

La COM propose quant à elle ses bâtiments et gère tout l'aspect coordination et communication en mettant à disposition des stakeholders, de l'AF et des WG un site internet, une boîte de contact e-mail et une bibliothèque électronique pour tous les documents de travail.

4.2.4 Le démarrage des groupes de travail

Deux WG ont démarré leurs travaux durant le stage. Les dates ne coïncidant pas avec ma présence à la COM, je n'ai pu que recueillir les conclusions des responsables :

- Les WG se sont organisés en sous-groupes sur base des objectifs et tâches définis dans le mandat spécifique
- La COM devra s'assurer tout au long du travail :
 - de la concordance de celui-ci avec les mandats définis, notamment en s'appuyant et en guidant les Présidences
 - du maintien de l'équilibre mis en place dans chaque groupe de travail : la richesse du groupe provient de la diversité des opinions qui doit être respectée et non nivelée par la prise de pouvoir d'un groupe d'acteurs donné
 - du planning qui semble de plus en plus difficilement tenable

4.3 COORDINATION DE L'EQUIPE SOL

Au vu des éléments mentionnés ci-dessus, la coordination de l'équipe sol est évidemment fondamentale. Durant le stage, trois réunions de coordination ont eu lieu, ce qui ne résume heureusement pas tous les contacts maintenus en permanence au sein de l'équipe.

Néanmoins, la pression mise pour sélectionner les membres des WG, organiser les réunions de démarrages et répondre à toutes les questions et remarques reçues après l'AF, a réduit la coordination au strict nécessaire.

Pour avoir participé à ces réunions de coordination dont j'ai réalisé les rapports et pour avoir compris les différences d'appréciation des membres de l'équipe, il me semble important de mettre en place, après le démarrage des WG, une coordination :

- Quant à la forme que les résultats doivent prendre pour s'intégrer les uns aux autres, surtout en ce qui concerne les deux WG horizontaux qui dépendent pour une part des WG thématiques
- Quant à la préparation de l'évaluation d'impacts qui doit pouvoir se baser sur les résultats des WG
- Entre les Présidences en les conviant rapidement à une réunion de contacts et de réflexion notamment sur le planning qui semble de plus en plus difficilement tenable
- Avec le soutien administratif qui doit clairement être renforcé pour garantir ce qui a été annoncé

4.4 AUTRES ACTIVITES

C'est principalement la Conférence du 29 avril sur l'évaluation d'impacts des politiques publiques qui mérite l'attention de l'Autorité fédérale :

Le Conseil européen de Göteborg en 2001 a demandé à la COM, suite à l'adoption de la stratégie de développement durable de l'Union, de mettre en place une

évaluation des impacts sociaux, économiques et environnementaux des décisions ou de l'absence de décisions prises dans l'établissement de politiques publiques.

L'évaluation d'impacts, sur base d'une Communication de la COM⁸, a démarré cette année-ci pour une série de propositions dont la stratégie thématique sol et consiste principalement à :

- formuler des options possibles pour atteindre un objectif donné en évaluant les impacts de chacune de ces options
- adopter une approche globale et horizontale focalisée non pas sur un secteur donné mais sur l'ensemble des impacts potentiels
- aider les politiciens à prendre des décisions, sans pour autant se substituer au jugement politique

5 Réflexions sur les pratiques observées

5.1 AVANTAGES, INCONVENIENTS ET LIMITATIONS DES PRATIQUES OBSERVEES

La DG Environnement a déjà par le passé travaillé de cette manière, notamment pour le développement de la directive cadre « eau », bien que cela soit une exception. La façon « classique » de travailler consistait généralement à sous-traiter une étude à un centre de recherche de façon à récolter l'ensemble des informations qui semblaient pertinentes à l'élaboration d'une politique publique. Les stakeholders n'intervenaient dans le débat qu'après avoir retenu et défini les options d'actions.

Ce qui est nouveau, c'est la volonté de la DG de systématiser, quand cela est possible, ces pratiques, en vue de répondre d'une part aux engagements pris dans le 6PAEE et d'autre part aux aspects de participation prévus dans la Convention d'Aarhus⁹. Dans cette optique, il serait fondamental pour la DG d'établir une sorte de manuel reprenant les lignes directrices, les éléments clefs, les choses à faire ou ne pas faire, et ce afin de faire profiter la DG des expériences de chacun, en évitant de réinventer la roue tous les six mois.

Ces façons « classique » et « nouvelle » montrent évidemment des avantages (AV) et des inconvénients (IN) et souffrent de limitations (LI) que je me propose d'esquisser dans le tableau 1 ci-dessous.

Élément d'évaluation	Façon « Classique »	Façon « Nouvelle »
Efficiences budgétaires	IN : Coût élevé, tout est fixé dans le cahier de charge	AV : Le coût est reporté au maximum sur les stakeholders. LI : Seuls les stakeholders disposant de ressources suffisantes peuvent y participer.

⁸ Communication on Impact Assessment, adopted the 05 June 2002 COM(2002)276final

⁹ Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

Efficienc e de l'affectation du personnel	LI : Travail de suivi du cahier de charge avec un maximum de « contenu »	LI : Travail de suivi des WG avec un maximum de « coordination »
Remontée des connaissances et des contraintes	IN : risque de décalage entre le moment de l'étude et la mise en route d'options LI : risques liés aux contraintes du cahier de charge qui peut avoir « loupé le coche »	AV : Adaptation « en ligne » des connaissances et des contraintes LI : dans les limites de l'équilibre des WG
Respect du planning	AV : élément-clef du cahier de charge	LI : dépend fortement du volontariat des WG et du travail de coordination
Respect des cahiers de charge ou mandats	AV : élément-clef du cahier de charge	LI : dépend fortement du volontariat des WG et du travail de coordination
Participation au processus décisionnel	IN : intervient après retenue et définition des options	AV : implication supplémentaires des stakeholders dès le début du processus LI : risque de lobbying
Pertinence des options prises	LI : le cahier de charge n'a pas pu considérer l'ensemble des points de vue	AV : la confrontation des points de vue a lieu dès le début, ce qui facilitera l'émergence des options
Mise en œuvre des options dégagées	IN : une sensibilisation des stakeholders sera nécessaire, ce qui retardera d'autant la bonne mise en œuvre de ces options	AV : les stakeholders serviront de relais effectif pour mettre en œuvre les options qu'ils ont dégagées
Légitimité de la COM	AV : la COM effectuant l'ensemble du travail amenant à des propositions n'a pas à démontrer sa plus value	LI : Même si la COM garde son pouvoir de proposition, les stakeholders seront plus critiques sur la plus value qui consiste essentiellement à ce stade à de la coordination

Tableau 1 : Comparaison des façons « classique » et « nouvelle » de procéder à la DG Environnement sur base d'éléments d'évaluation.

5.2 POSSIBILITE D'EXTRAPOLATION AU NIVEAU DES SPF

Il y a une trop grande méfiance de l'administration par rapport à ce genre d'exercice par manque de connaissance des règles qu'elle peut mettre en place pour d'une part garder son pouvoir d'initiative et d'autre part enrichir sa perception de celle des acteurs concernés. La consultation de ceux-ci n'intervient généralement qu'en bout de course, telle que prévue par la loi et suite à la demande du Ministre. Il est à l'heure actuelle impossible d'avoir par exemple un avis du Conseil Fédéral de

Développement Durable ou du Conseil Supérieur d'Hygiène en dehors de cette procédure légale.

Rien n'empêcherait pourtant un SPF d'organiser un forum consultatif ad-hoc, d'une durée déterminée et travaillant suivant un mandat délimité.

Cette idée serait particulièrement intéressante dans la préparation de Plans tels le Plan Fédéral de Développement Durable qui est actuellement en cours et qui est censée impliquer l'ensemble des acteurs concernés autour d'actions concrètes relatives à des enjeux majeurs de société. Les groupes qui préparent ce Plan sont uniquement constitués de membres des SPF qui le souhaitent, avec l'aide d'observateurs régionaux et communautaires. Dans le groupe « santé » où je participe comme expert, nous sommes amenés à développer des actions de terrains en absence des acteurs concernés : ne serait-il pas plus simple, pertinent et efficace de les inviter dès le début de nos réflexions ?

Ce que j'ai pu observer durant ce stage m'a également amené à réfléchir à la façon de gérer les dossiers au jour le jour : je crois que nous devons « perdre plus de temps » sur le court terme dans l'identification et l'activation des acteurs concernés quand nous devons nous attaquer à un problème. Cette démarche nous ferait gagner en efficacité, en pertinence, en efficience et en économie sur le long terme.

Les questions majeures que ces pratiques soulèvent, ont été clairement identifiées durant ce stage :

- Qui est un acteur concerné ?
- Quel poids donner aux différents acteurs concernés dans le groupe de réflexion ?
- Comment minimiser le lobbying qui est un élément incontournable ?
- Comment garder la motivation des acteurs concernés dans la logique « escargot » d'une administration ?
- Comment finalement minimiser les inconvénients, maximiser les avantages et lever les limitations développés dans le tableau 1 dressé ci-dessus ?

6 Conclusions et perspectives

Ce stage a nettement un goût de trop peu : trop peu de temps pour bien comprendre et faire connaissance, trop peu d'opportunités de s'intéresser à d'autres éléments moins reliés aux objectifs définis au départ. C'est d'autant plus vrai que les SPF continuent bien évidemment de tourner et qu'il a fallu dans le même temps jongler avec les propositions de budget 2004 et d'autres « incontournables » tel le BPR.

L'expérience est néanmoins positive à plusieurs niveaux :

- De par la compréhension « par l'intérieur » de pratiques qui cadrent de fait avec les engagements que la Belgique a pris en ratifiant la Convention d'Aarhus et qui peuvent –pour autant qu'elles soient correctement encadrées- améliorer notre façon d'élaborer des politiques publiques.
- De par les contacts que j'ai pu nouer avec les personnes en charge de la gestion du dossier environnement-santé.
- De par la rencontre de ces diverses personnalités qui font maintenant partie de mon carnet d'adresses.
- De par les opportunités qui m'ont été données de participer à un Team building et de mieux comprendre ce qui se met en place sur l'évaluation des impacts des politiques publiques.

A la relecture de l'article de Gibert¹⁰, il m'apparaît que les SPF sont, de par leurs missions, à cheval sur deux approches :

La première, celle de management public au sens restreint du terme, se focalise sur le pilotage de systèmes relativement clos et stables dans le temps.

La deuxième, celle de politique publique qui a fait l'objet de ce rapport, est centrée sur l'étude des conditions dans lesquelles les autorités publiques gèrent l'entièreté du cycle d'une politique publique.

Ces deux approches me semblent complémentaires et les pratiques que j'ai pu observer durant le stage ne sont ni à reprendre telles quelles, ni à généraliser à l'ensemble des décisions politico-administratives.

Finalement, au vu des conclusions développées dans « L'état des lieux de l'évaluation des politiques publiques au niveau fédéral » qu'ont effectué Jacob et Varone¹¹, et au vu des nouveaux outils et opportunités proposées par Copernic, il me semble possible de choisir quand, avec qui et comment appliquer ces pratiques en les adaptant.

La meilleure façon de convaincre nos responsables et les acteurs concernés serait clairement pour moi de développer un projet pilote, en toute visibilité, pourquoi sur la problématique Environnement-santé ?

¹⁰ Référence 2 de l'annexe 7.3

¹¹ Référence 3 de l'annexe 7.3

7 Annexes

7.1 LISTE DES DATES IMPORTANTES

21/03/03	1 ^{er} contact avec le directeur Prudenco Perera et la coordinatrice du dossier environnement-santé
08/04/03	1 ^{er} contacts avec Lieve Van Camp, coordinatrice de la stratégie thématique sol et Patrick Murphy, head of unit
11/04/03	Début du stage
23/04/03	Forum consultatif
29/04/03	Conférence sur l'évaluation d'impacts des politiques publiques
07/05/03	Team building d'unité
16/05/03	Réunion d'unité
28/05/03	Fin du stage

7.2 PERSONNES RESSOURCES

1. Lieve Van Camp
2. Claudia Olazabal
3. Benilde Bujarrabal

7.3 BIBLIOGRAPHIE

1. Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone
Analyse et pilotage des politiques publiques
Helbing & Lichtenhahn, Genève-Bâle-Munich, 2001
2. Patrick Gibert
L'analyse de politique à la rescousse du management public ? ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare
Revue Politique et management public, Volume 20, N°1, mars 2002
3. Steve Jacob et Frédéric Varone
L'évaluation des politiques publiques : état des lieux au niveau fédéral
Administration publique, 25(2), 119-129, 2001
4. Commission européenne
Communication "Towards a Thematic Strategy for Soil Protection" COM(2002) 179 final, avril 2002
5. DG Environnement de la Commission européenne
Management Plan, March 2003
6. Commission européenne
Communication on Impact Assessment, adopted the 05 June 2002
COM(2002)276final
7. DÉCISION N o 1600/2002/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement.
8. Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement
Commission économique pour l'Europe, ONU, 25 juin 1998

7.4 MANDATS

Les 3 mandats expliqués dans la partie 4.1 sont consultables dans la version papier disponible à l'ULB mais n'ont pas été intégrés à la version électronique