

DETEC

Département fédéral de l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication

b a s e s a r e

Bundesamt für Raumentwicklung
Office fédéral du développement territorial
Ufficio federale dello sviluppo territoriale
Federal Office for Spatial Development

Evaluation de la durabilité
Conception générale et bases
méthodologiques

Evaluation de la durabilité
Conception générale et bases
méthodologiques

Impressum

Editeur

Office fédéral du développement territorial (ARE)
Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication (DETEC)

Auteurs

Conception et principes de base¹

ARE: Gregor Ochsenbein

ARE: Daniel Wachter

Développement et approfondissement

INFRAS: Thomas von Stokar, Zürich

INFRAS: Myriam Steinemann, Zürich

Groupe consultatif du Comité interdépartemental de Rio (Ci-Rio)

ChF: André Nietlisbach

DDC: Andrea Ries

OFAC: Werner Bula

OFAG: Vinzenz Jung

OFEFP: Arthur Mohr et Vincenzo Gianella

OFEN: Matthias Gysler

OFROU: Alain Cuche

OFSP: Ursula Ulrich

OFT: Silke Stapelkamp

seco: Nicolas Wallart

Production

ARE: Service d'information, Rudolf Menzi

Mode de citation

Office fédéral du développement territorial ARE (2004);

Evaluation de la durabilité: Conception générale et bases méthodologiques

Acquisition

Sur internet: www.aren.ch

04.2004

¹ Définis dans le rapport intermédiaire interne à l'administration (disponible uniquement en allemand):

Nachhaltigkeitsbeurteilung. Rahmenkonzept für eine Anwendung auf der politisch-strategischen Ebene, août 2003.

SOMMAIRE

CONDENSE	2
SITUATION DE REFERENCE	5
LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE	7
OBJECTIF ET PRINCIPES D'UNE EVALUATION DE LA DURABILITE (EED)	11
DEROULEMENT	13
PROCEDURE	14
RELATION ENTRE L'EVALUATION DE LA DURABILITE ET D'AUTRES INSTRUMENTS DE CONTROLE	16
EVALUATION DE LA DURABILITE AU NIVEAU CANTONAL ET A L'ETRANGER	17
PARTIE II GUIDE D'UNE EVALUATION DE LA DURABILITE	19
1. LES ETAPES DU DEROULEMENT	19
2. ANALYSE DE LA PERTINENCE	21
2.1. PRESENTATION DE L'OBJET	21
2.2. ETABLISSEMENT DE LA PERTINENCE	23
2.3. QUESTIONS DE PROCEDURE RELATIVES A L'ANALYSE DE LA PERTINENCE	26
2.4. RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA PERTINENCE	26
3. ANALYSE DES IMPACTS	27
3.1. DEFINITION DE LA PROCEDURE	27
3.2. EXECUTION DE L'ANALYSE	33
3.3. QUESTIONS DE PROCEDURE RELATIVES A L'ANALYSE DES IMPACTS	42
3.4. RESULTATS DE L'ANALYSE DES IMPACTS	43
4. EVALUATION ET OPTIMISATION	45
4.1. EVALUATION	45
4.2. OPTIMISATION	52
4.3. PRESENTATION DES RESULTATS	54
4.4. QUESTIONS DE PROCEDURE RELATIVES A L'EVALUATION ET A L'OPTIMISATION	60
4.5. RESULTATS DE L'EVALUATION ET DE L'OPTIMISATION	60
PARTIE III PERSPECTIVES	62
BIBLIOGRAPHIE	63
ANNEXE A L'EED (DISPONIBLE SUR LE SITE WWW.ARE.CH)	

CONDENSE

Mandat

La Suisse a ancré le développement durable dans l'article 2 de la nouvelle Constitution fédérale et entend axer sa politique sur les principes du développement durable. Afin de mieux intégrer ces principes dans les processus de planification et de décision, le Conseil fédéral, dans sa Stratégie 2002 pour le développement durable (Conseil fédéral 2002), a mandaté l'Office fédéral du développement territorial (ARE) d'étudier la faisabilité d'une évaluation de la durabilité (Action 22 de la Stratégie).

Portée du rapport

Le présent rapport a été élaboré dans un cadre élargi au sein de la Confédération (voir Groupe consultatif dans l'impressum). Il a valeur de document de travail au niveau de l'administration. A l'occasion de l'adoption du rapport intermédiaire sur l'avancement des travaux qui découlent de la Stratégie 2002 pour le développement durable (Ci-Rio 2004), le Conseil fédéral a pris connaissance des travaux en cours relatifs à l'évaluation de la durabilité (EED) et a chargé l'administration d'expérimenter la méthodologie dans la pratique, ainsi que d'approfondir les questions en suspens (voir Partie III, Perspectives).

La présente conception générale fournit des indications sur la manière de réaliser une EED au niveau fédéral. Elle met surtout l'accent sur des questions de méthode. La procédure et un éventuel ancrage juridique et institutionnel seront traités après la phase expérimentale.

Qu'est-ce que l'évaluation de la durabilité?

L'EED est un instrument d'évaluation et d'optimisation qui vise à renforcer, de façon globale et au-delà des secteurs particuliers, la vision d'un développement durable lors d'établissements de projets et de prises de décisions politiques. Il estime les conséquences sociales, économiques et écologiques que peuvent avoir les projets et les activités politiques de la Confédération, met en évidence les conflits d'objectifs et recherche des solutions d'optimisation le plus précocement possible dans un processus.

En règle générale, l'EED évalue les projets avant leur réalisation, au sens d'une évaluation *ex ante*. Plus une EED intervient à un stade précoce du processus politique de planification, plus les marges d'aménagement et d'optimisation sont grandes et plus son emploi est efficace.

L'EED se concentre sur les stratégies, plans et programmes et peut évaluer des projets et des activités relevant des politiques sectorielles les plus diverses. Pourraient faire l'objet d'une EED, par exemple: le plan sectoriel des transports, la nouvelle politique régionale, la nouvelle péréquation financière, le programme d'allégement budgétaire 2004, la révision de la loi sur les télécommunications et de la loi sur la radio et la télévision. L'EED doit autant que possible être intégrée dans les processus politiques ordinaires de planification et reposer sur des analyses et des évaluations sectorielles qui existent déjà ou qui sont prévues dans le cadre du processus de planification – p. ex. lors de l'élaboration d'un message. La réalisation d'une évaluation de la durabilité est placée sous la responsabilité du service fédéral en charge du domaine concerné. Elle ne doit pas se superposer à d'autres instruments de contrôle existants, mais procéder à une analyse spécifique des effets dans l'optique du développement durable. Une étude stratégique de l'environnement ou une analyse d'impact de la réglementation, par exemple, peuvent être partie intégrante d'une EED en présentant une évaluation partielle du point de vue de l'environnement, resp. de l'économie.

Comment la durabilité des projets est-elle évaluée?

Le développement durable est un concept normatif qui définit clairement les objectifs à poursuivre. Cependant, les projets politiques à évaluer ne peuvent guère être appréciés de manière précise et mécaniste. L'EED est une procédure d'évaluation avant tout qualitative. Elle accroît la transparence des effets d'un projet sur les trois dimensions de la durabilité en les analysant sous l'angle des principaux aspects du développement durable, met en évidence les conflits d'objectifs et les formes de disparité et recherche de meilleures solutions. Au niveau normatif, la conception générale de l'évaluation de la durabilité se fonde sur la position défendue par le Conseil fédéral dans sa Stratégie 2002 pour le développement durable. Elle est axée sur le modèle de la capitalisation et sur le concept de «développement durable faible Plus». Le modèle de capitalisation concrétise le principe général du développement durable en élargissant la notion de capital qui ne doit pas être dilapidé, mais renouvelé et augmenté. Par développement durable faible Plus, on entend que des compensations entre les trois dimensions sont admissibles, pour autant que les exigences minimales fondamentales en matière sociale, économique ou écologique ne soient pas lésées (p. ex. les droits humains, les seuils limites de pollution, etc.).

Un projet est à soumettre à une évaluation de la durabilité et à optimiser s'il existe des conflits substantiels entre au moins deux des dimensions du développement durable. Une telle évaluation, resp. optimisation est d'autant plus recommandée lorsqu'un projet coïncide avec les aspects suivants:

- › La situation actuelle dans le domaine concerné par le projet est déjà critique ou s'aggrave.
- › Les charges (conséquences négatives) se reportent surtout sur les générations futures, et les effets négatifs sont irréversibles ou difficilement réparables.
- › Le projet renferme des risques et des incertitudes difficiles à évaluer.
- › Des exigences minimales, c'est-à-dire des seuils ou valeurs limites non négociables, sont lésées.
- › Les incidences spatiales du projet sont importantes.
- › La marge de manœuvre permettant d'optimiser le projet est grande.

L'EED évalue les effets d'un projet à l'aide d'un jeu de critères commun et prédéfini. Cet ensemble de critères est basé sur les 15 critères que le Conseil fédéral a retenus dans sa Stratégie pour le développement durable.

Le déroulement d'une EED s'organise en trois phases: analyse de la pertinence, analyse des impacts, évaluation et optimisation. L'analyse de la pertinence clarifie dans quelle mesure un projet relève du développement durable et s'il doit être soumis à une EED. L'analyse des impacts a pour but de déceler les impacts du projet en fonction des critères du développement durable. La phase finale de l'évaluation et de l'optimisation est consacrée à l'appréciation des résultats de l'analyse de différents aspects d'évaluation, à la mise en lumière des conflits et à la pondération des formes de disparité. L'élément central consiste à optimiser le projet en élaborant et en comparant différentes variantes.

Plus le projet engendre des effets négatifs et des conflits, plus il touche des aspects centraux de l'évaluation, plus il est impératif de l'optimiser, en particulier si des exigences minimales ne sont pas respectées.

PARTIE I INTRODUCTION

SITUATION DE REFERENCE

Le 27 mars 2002, le Conseil fédéral a adopté la «Stratégie pour le développement durable».² A l'aide de 22 mesures pragmatiques (Actions), il entend mieux conformer la politique fédérale aux principes du développement durable. Dans sa dernière et 22e Action, la Stratégie prévoit d'étudier la faisabilité d'une évaluation de la durabilité (EED). Une EED est destinée à apprécier les projets et les activités de la Confédération dans la perspective d'un développement durable, à indiquer les déficits éventuels et à optimiser les projets dans ce sens. Le développement durable comme objectif politique doit ainsi faire intégralement partie des politiques, stratégies, programmes, conceptions et plans de la Confédération et être pris en compte systématiquement par les politiques sectorielles. Par l'Action 22, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral du développement territorial (ARE) d'examiner la faisabilité d'une EED et de développer un ensemble d'instruments méthodologiques approprié. L'ARE doit en particulier répondre aux questions suivantes:

- › Quelles activités pourrait-on soumettre à une évaluation de la durabilité et à quel niveau celle-ci devrait-elle se placer?
- › A quelle phase d'un projet une telle évaluation devrait-elle intervenir?
- › Faut-il développer de nouveaux instruments ou peut-on compléter les outils de contrôle existants en y intégrant des critères supplémentaires?
- › Comment une évaluation spécifique de la durabilité se distingue-t-elle des instruments de contrôle existants ou prévus?
- › Les résultats d'une évaluation de la durabilité sont-ils contraignants et où se situent les compétences de décision?
- › Dans quels processus peut-on intégrer l'évaluation de la durabilité?

Un groupe de travail interdépartemental placé sous la conduite de l'ARE accompagne la mise en œuvre de l'Action 22. Dans un rapport intermédiaire daté d'août 2003, l'ARE a soumis une première proposition concernant le déroulement d'une évaluation de la durabilité. Le principe de la faisabilité de telles évaluations y est reconnu.

Dans son rapport intermédiaire de fin 2003, le Comité interdépartemental de Rio (Ci-Rio) a informé le Conseil fédéral de l'avancement des travaux de mise en œuvre de la Stra-

² La Stratégie 2002 pour le développement durable du Conseil fédéral, ainsi que des informations de base sur le thème du développement durable et sur l'engagement de la Confédération dans ce domaine peuvent être consultées sous www.are.admin.ch.

tégie pour un développement durable (Ci-Rio 2004) et a émis un avis positif quant au principe d'un instrument d'évaluation. Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport intermédiaire et a chargé l'administration de tester l'EED dans la pratique.

Le présent rapport de base reprend les résultats du rapport intermédiaire de l'ARE d'août 2003 et approfondit les aspects méthodologiques d'une EED. Le but final recherché est de disposer, au niveau de la Confédération, d'une conception générale pour de telles évaluations. Ce rapport fournit des éléments de base sur la manière dont une EED pourrait être réalisée dans l'administration fédérale. Le rapport se concentre sur les aspects méthodologiques d'une évaluation de la durabilité. Sous la forme d'un guide sommaire, il montre comment une EED pourrait se dérouler à l'échelon fédéral et établit la relation à d'autres procédures d'évaluation qui existent ou qui sont en discussion, telles que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) ou l'étude stratégique de l'environnement (ESE). L'EED n'entre pas en concurrence avec ces procédures mais les complète. Il restera encore à clarifier comment l'EED peut incorporer dans une vue d'ensemble les résultats sur les répercussions sectorielles d'un projet obtenus au moyen de ces instruments, comment confronter ces résultats et comment procéder à des pondérations et optimisations.

Afin d'affiner l'instrumentation de l'EED et d'approfondir les questions de procédure et d'ancrage institutionnel, y compris celles qui concernent les interactions avec d'autres procédures de contrôle, il est prévu – conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 19 décembre 2003 – que l'EED soit testée à l'aide d'exemples concrets dans une phase de travail ultérieure. La présente conception générale en fournit les outils méthodologiques.

La partie I de la conception générale est une introduction à la méthode. Elle présente le cadre normatif du développement durable qui sous-tend l'évaluation des projets. Elle définit les objectifs, les principes et les objets de l'EED.

La partie II contient un guide qui décrit, étape par étape, les modalités d'exécution d'une EED.

La partie III propose des pistes de réflexion pour la poursuite des travaux afin d'affiner la conception.

Dans une annexe séparée, disponible uniquement sur Internet et en langue allemande (désignée ci-après par «annexe à l'EED»), les différentes étapes de travail sont illustrées à l'aide de trois exemples concrets:

- › les fonds structurels de l'UE (politique régionale de l'UE),
- › la loi sur l'assurance-maladie (LAMal), ainsi que
- › les mesures volontaires de SuisseEnergie.

Ces exemples servent uniquement à illustrer la présente approche et reposent pour l'essentiel sur des analyses **causales** déjà en application.

LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Le cadre normatif du présent rapport est constitué par les trois dimensions du développement durable, ainsi que les lignes directrices formulées dans la Stratégie 2002 pour le développement durable du Conseil fédéral (Conseil fédéral 2002). Chacune des trois dimensions fait l'objet de cinq critères d'analyse.

*Par rapport à la dimension «**responsabilité environnementale**», le développement est dit durable quand le milieu de vie des êtres humains, des animaux et des végétaux est conservé et que les ressources naturelles sont exploitées dans le respect des générations futures. Cela signifie:*

- › préserver les espaces naturels et la diversité des espèces;
- › maintenir la consommation de ressources naturelles (p.ex. matières premières renouvelables, eau) au-dessous du niveau de régénération, resp. de production naturelle;
- › maintenir la consommation de ressources non renouvelables (p.ex. énergies et matières premières fossiles) au-dessous du potentiel de développement de ressources renouvelables;
- › abaisser à un niveau inoffensif la pollution de l'environnement naturel (eau, sol, air, climat) et des organismes humains par l'émission de substances nocives;
- › réduire les effets de catastrophes écologiques et ne s'exposer à des risques d'accident que lorsque le sinistre le plus grave possible ne provoque pas de dommages persistant au-delà d'une génération.

*Par rapport à la dimension «**capacité économique**», le développement est durable quand l'économie reste prospère et apte à se développer. Cela signifie:*

- › maintenir les revenus et l'emploi, les faire croître en fonction des besoins et en veillant à ce que leur répartition sociale et territoriale soit équitable;
- › maintenir au minimum le capital de production en se fondant sur le capital social et humain et pouvoir le faire croître en termes qualitatifs;
- › améliorer la compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie;
- › influencer sur l'économie en premier lieu par des mécanismes de marché (prix), compte tenu des facteurs de rareté déterminants et des coûts externes;
- › ne pas gérer les fonds publics au détriment des générations futures (p. ex. dettes, dilapidation de valeurs).

*Par rapport à la dimension «**solidarité sociale**», le développement est durable quand la vie et l'épanouissement humains sont possibles dans la solidarité et le bien-être. Cela signifie:*

- › protéger et favoriser la santé et la sécurité des personnes au sens le plus large;
- › garantir la formation, donc le développement, l'épanouissement et l'identité des individus;
- › encourager la culture ainsi que le maintien et le développement de valeurs et de ressources sociales au sens du capital social;
- › garantir des droits identiques et la sécurité juridique pour tous, en particulier l'égalité entre femmes et hommes, l'égalité des droits ou la protection des minorités ainsi que la reconnaissance des droits humains;
- › favoriser la solidarité au sein de chaque génération, entre les générations et globalement.

La Stratégie pour le développement durable du Conseil fédéral et les 15 critères ci-après intitulés «Critères du Conseil fédéral» pour faciliter la délimitation forment la base de l'approche normative qui sous-tend la présente méthode d'EED. Pour que les évaluations de la durabilité ne soient pas arbitraires, elles doivent nécessairement être fondées sur une perception normative unique et sur un même ensemble de critères de durabilité d'ordre supérieur, indépendamment du genre de projet à évaluer et du domaine politique dans lequel il s'inscrit. Il peut néanmoins être envisageable et souvent judicieux que le jeu commun de critères de durabilité soit opérationnalisé par des indicateurs différents, adaptés au domaine de spécialisation et au secteur concerné.

Selon la phase et le degré de précision d'une EED, il est indiqué d'utiliser un jeu de critères plus petit ou plus grand. Ainsi, une analyse approfondie des effets devrait reposer sur un nombre plus important de critères. C'est la raison pour laquelle, outre les 15 «critères du Conseil fédéral», on a également recours à un autre ensemble légèrement adapté du Ci-Rio composé de 27 critères («Critères du Ci-Rio»)³. La figure 1 illustre la délimitation des notions de «dimensions», «critères» et «indicateurs», ainsi que la hiérarchie de ces deux ensembles déterminants de critères. La cohérence des deux jeux de critères entre eux est donc assurée.

³ Cf. Ci-Rio 2001.

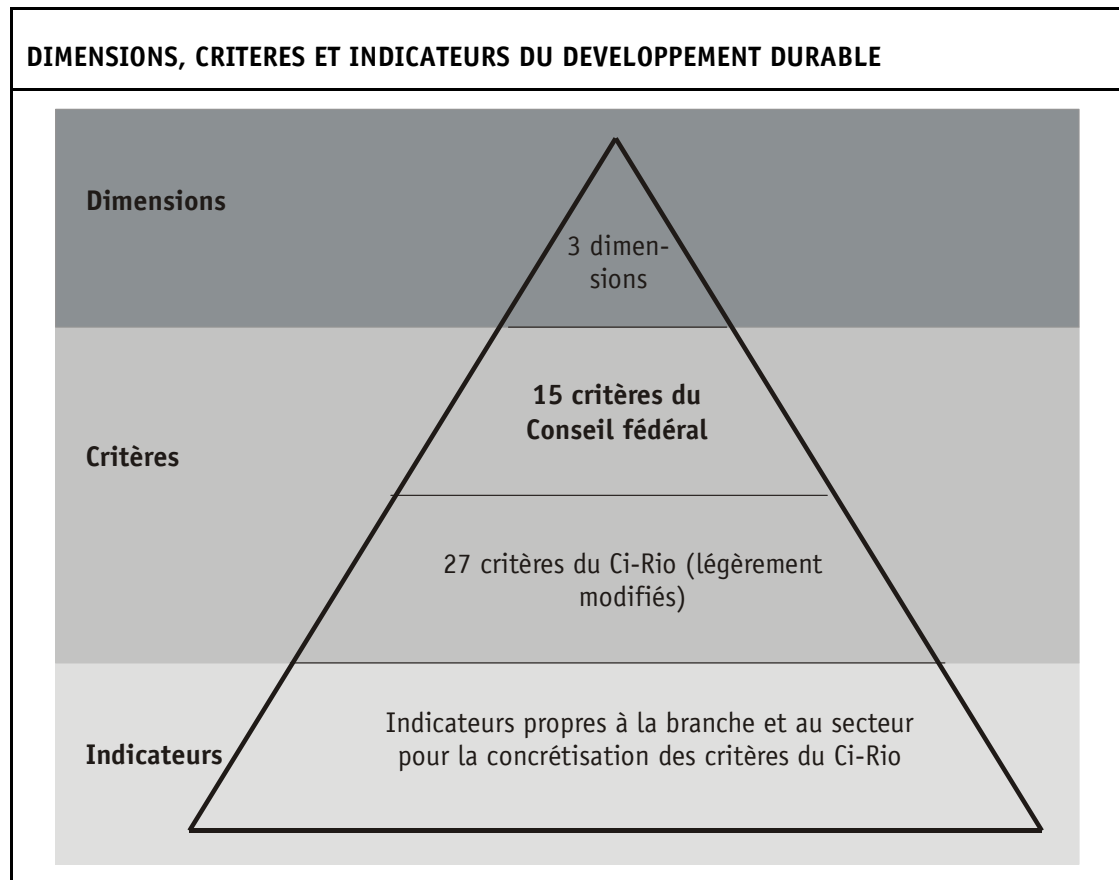


Figure 1

Les **quinze critères du Conseil fédéral** se trouvent au centre de l'observation. Pour des raisons de praticabilité et de représentation, une réduction aux trois dimensions de la durabilité (cf. chapitre 4.3) est opérée lors de certaines étapes de travail.

Les 15 critères du Conseil fédéral peuvent cependant aussi être différenciés en 27 critères du Ci-Rio (cf. tableau 1). Ces derniers trouvent leur application dans différentes étapes de travail (chapitres 3.2 et 4.1). De légères modifications ont été apportées à la grille de critères initiale du Ci-Rio, composée de 28 critères, pour des raisons de praticabilité. Une description des critères et une explication des adaptations se trouvent dans l'annexe à l'EED.

GRILLE DE CRITERES SELON LE CI-RIO		
Environnement	Economie	Société
<ul style="list-style-type: none"> › Env1 Diversité des espèces › Env2 Climat › Env3 Nuisances › Env4 Paysage/espace transformé et naturel › Env5 Eau › Env6 Substances, organismes, déchets › Env7 Energie › Env8 Sol, surfaces, fertilité › Env9 Réduction des risques environnementaux 	<ul style="list-style-type: none"> › Eco1 PIB par habitant › Eco2 Qualité et efficacité de l'infrastructure et des services publics › Eco3 Taux d'investissement engendrant une plus-value › Eco4 Endettement de l'Etat supportable à long terme › Eco5 Utilisation efficace des ressources et vérité des coûts › Eco6 Compétitivité › Eco7 Potentiel qualitatif et quantitatif de main-d'œuvre › Eco8 Capacité d'innovation et recherche performante › Eco9 Répartition des tâches entre l'Etat et l'économie pour le bien de l'économie globale 	<ul style="list-style-type: none"> › Soc1 Education, capacité d'apprentissage › Soc2 Santé, bien-être, sécurité, sécurité juridique › Soc3 Liberté, indépendance, individualité › Soc4 Identité, culture › Soc5 Préservation des valeurs › Soc6 Solidarité, communauté, cohésion sociale, justice › Soc7 Loyauté, tolérance, aptitude au changement › Soc8 Sécurité sociale, taux de pauvreté › Soc9 Egalité des chances, égalité de traitement, participation

Tableau 1 Critères du Ci-Rio, légèrement modifiés. Source: Ci-Rio 2001:73. Explications des critères Ci-Rio, voir annexe à l'EED.

La figure 2 montre comment les différents ensembles de critères sont appliqués pour l'évaluation de la durabilité.

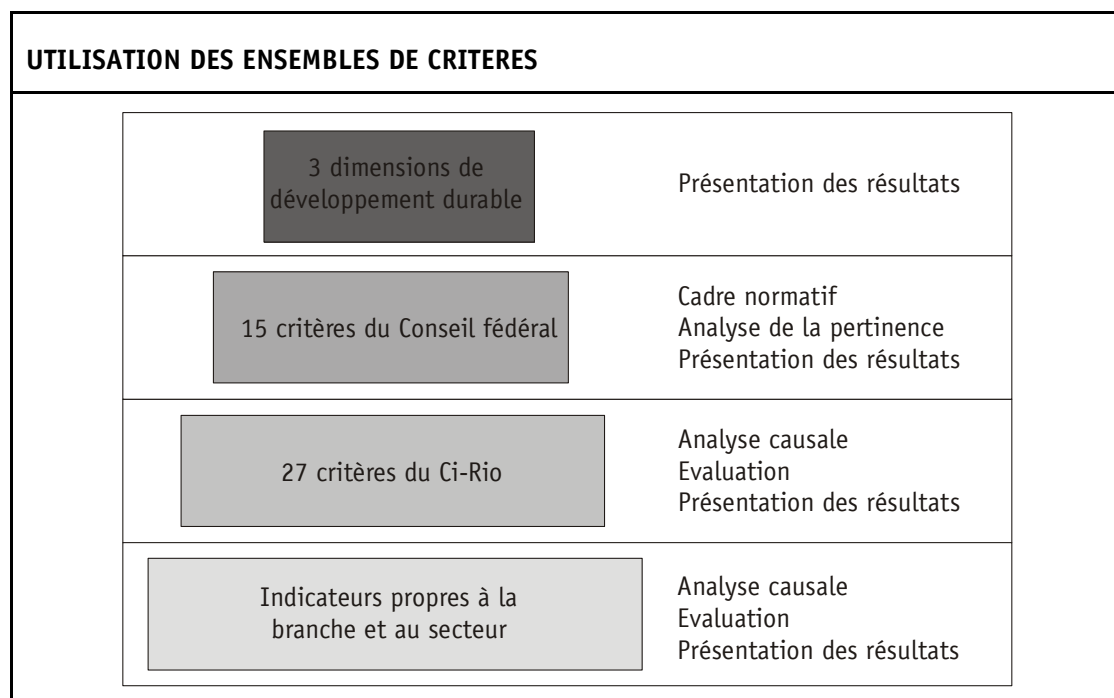


Figure 2

Des effets de compensation entre les trois dimensions du développement durable?

Dans sa Stratégie pour le développement durable, le Conseil fédéral adopte une position médiane dans le continuum entre une durabilité qualifiée de «faible» et de «forte» par les milieux scientifiques. Un développement durable fort exige que chacune des trois dimensions soit au minimum conservée en l'état en termes de quantité et de qualité («capitalisation»), tandis que le concept de développement durable faible autorise des réductions dans l'une des dimensions dans la mesure où celles-ci sont compensées par des accroissements dans les autres dimensions. Selon le Conseil fédéral, une compensation entre les dimensions du développement durable n'est admissible que pour autant qu'elle ne se fasse pas systématiquement au détriment d'un même facteur clé et qu'elle prenne en considération les limites de capacité de la biosphère (Conseil fédéral 2002). Pour certains critères de durabilité, on peut donc formuler des «exigences minimales» (cf. chapitre 4.1) qui doivent impérativement être respectées.

OBJECTIF ET PRINCIPES D'UNE EVALUATION DE LA DURABILITE (EED)

Objectif

Une évaluation de la durabilité a pour objectif d'évaluer et d'optimiser les projets⁴ de la Confédération conformément aux principes du développement durable. L'évaluation doit permettre d'identifier des déséquilibres et des déficits entre les dimensions environnementale, économique et sociale, d'indiquer des possibilités d'optimisation et d'atteindre un équilibre à long terme entre les trois dimensions.

L'EED se focalise sur des projets de la Confédération qui sont d'ordre stratégique, programmatique et conceptuel. En font partie les programmes de législature et les projets de loi (niveau stratégique), les conceptions, les programmes et les plans. Les évaluations au niveau de projets particuliers ou à l'échelon des cantons et des communes ne sont pas directement touchées par la présente conception de l'EED. Certains éléments de ce dernier peuvent toutefois être repris pour de telles évaluations.

La conception générale doit constituer une base instrumentale commune susceptible de répondre aux différentes conditions et exigences inhérentes aux divers objets d'évaluation, tels que projets de loi, programmes, stratégies, conceptions et plans.

⁴ Les projets sont entendus ci-après toujours comme des activités et des projets d'ordre stratégique, programmatique et conceptuel.

L'EED doit fournir des points de repère dans le processus politique, afin que les trois volets du développement durable soient pris en considération. La question n'est pas tant de savoir si un projet est durable ou non, mais d'aménager les projets de la manière la plus durable possible.

Principes d'une EED

La présente conception de l'EED est fondée sur les principes suivants:

- › Une EED est basée sur une approche systématique et transparente et sur un système d'objectifs cohérent.
- › Une EED a caractère de processus (déroulement itératif, participation des acteurs concernés).
- › L'EED est réalisée en trois étapes:
 - › Une analyse de la pertinence vérifie s'il vaut la peine de procéder à une EED (analyse générale ou détaillée) dans un cas particulier.
 - › Une analyse générale ou détaillée examine les effets du projet sur les trois dimensions du développement durable.
 - › Enfin, ces effets sont évalués dans la perspective d'un développement durable et les projets optimisés en ce sens.
- › La méthodologie ne repose pas sur des approches mécanistes. Des aspects qualitatifs, basés dans le meilleur des cas sur des processus consultatifs et discursifs, sont pris en compte dans toutes les étapes de travail.
- › L'EED doit fournir un canevas méthodologique qui peut être appliqué à l'ensemble des projets relevant des différentes politiques sectorielles. Les trois dimensions du développement durable et les critères qui y sont liés sont les mêmes pour les projets de tous les domaines. Toutefois, les différentes étapes méthodologiques de l'analyse des impacts ainsi que les indicateurs utilisés peuvent varier d'un domaine (professionnel ou politique) à l'autre.
- › L'EED n'est pas une nouvelle procédure d'évaluation qui s'ajouterait ou se substituerait à d'autres procédures d'évaluation et de contrôle existantes ou prévues. L'EED est une méthode qui peut être combinée avec d'autres instruments dans le cadre de procédures établies (p. ex. avec l'étude stratégique de l'environnement ou l'étude d'impact sur la santé) et qui peut s'appuyer sur leurs résultats.
- › Plus l'EED – au sens d'un suivi actif – est intégrée à un stade précoce dans la gestion d'un projet en cours, mieux la marge d'action permettant d'optimiser le projet dans le sens du développement durable peut être mise à profit au cours de sa phase de développement.

› L'EED recherche des optimisations; en d'autres termes, elle contribue en temps utile à développer des alternatives ou des mesures d'accompagnement. Toute étape (partielle) d'une EED doit viser la transparence. Chaque appréciation est motivée de façon claire et compréhensible, les objectifs et intentions d'un projet sont déclarés, les intérêts en présence deviennent visibles. La transparence est garantie.

DEROULEMENT

Les étapes d'une EED sont illustrées schématiquement à la figure 3; elles se déroulent en trois phases:

- › analyse de la pertinence,
- › analyse causale
- › évaluation/optimisation.

Ce schéma est décrit en détail au chapitre 1. Chacune des étapes présentées fait l'objet d'une explication concrète. Les résultats devant émaner des trois phases d'analyse sont récapitulés dans un encadré à la fin de chacun des sous-chapitres correspondants.

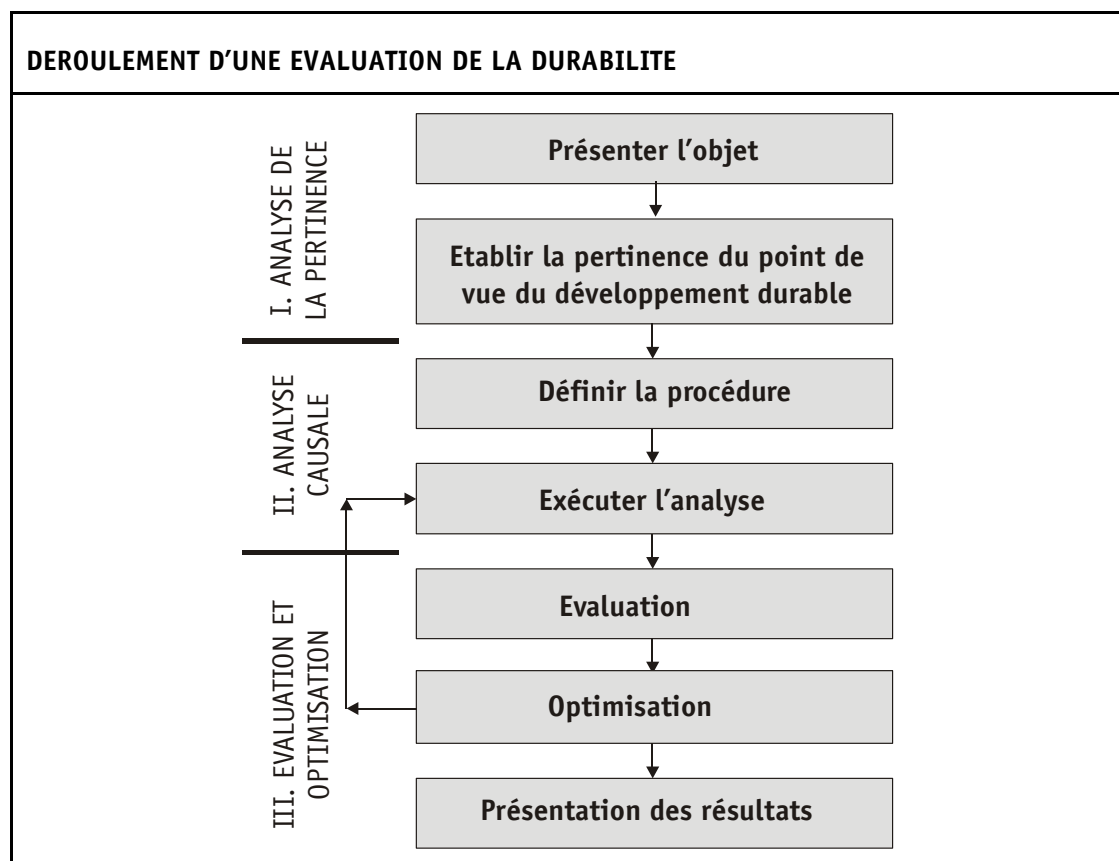


Figure 3 Vue d'ensemble du déroulement d'une EED.

PROCEDURE

Toute élaboration d'un projet s'inscrit dans une procédure spécifique. Les questions essentielles de procédure sont donc à considérer à chaque instant de l'EED. Il s'agit en particulier de répondre à la question des compétences pour les différentes étapes, la participation d'acteurs supplémentaires à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration fédérale et la chronologie de l'intégration de l'EED dans les procédures et déroulements administratifs.

Compétences et participation

La figure 4 fournit une vue d'ensemble des acteurs impliqués dans le déroulement de l'EED et de leurs compétences respectives.

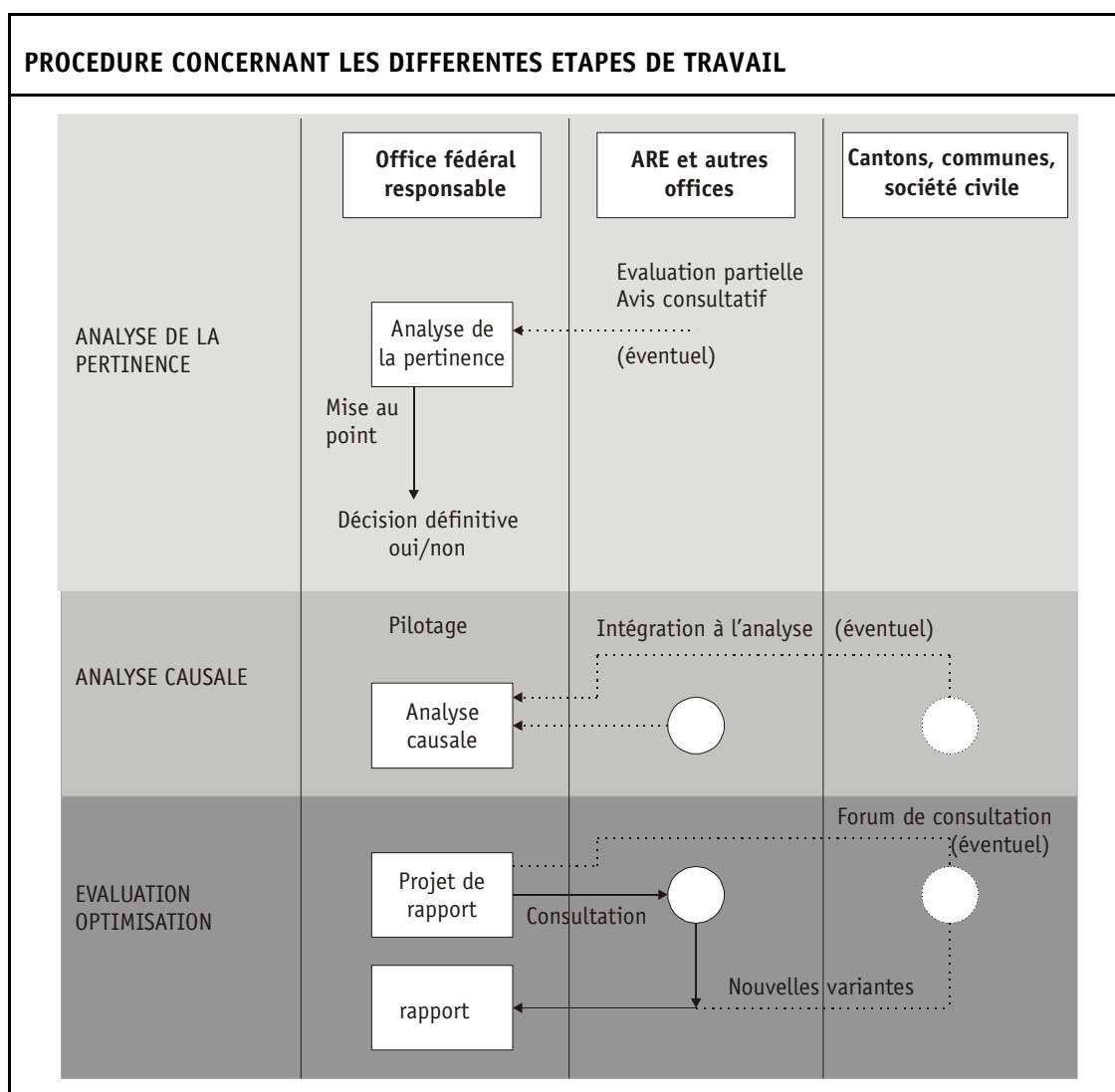


Figure 4 Illustration schématique des questions de procédure selon les étapes de travail de l'analyse de la pertinence, de l'analyse causale et de l'évaluation/optimisation.

L'EED est réalisée sous l'égide du service fédéral en charge du domaine concerné. Il est ainsi possible d'utiliser les compétences spécifiques du service dans ce domaine et de limiter les charges administratives. Le service fédéral responsable veille à une participation appropriée des acteurs concernés (surtout à l'intérieur de l'administration fédérale) et à une organisation de projet adéquate. Il définit le moment de l'analyse. L'ARE peut faire office de centre de compétence en matière de développement durable pour les EED et y participer à titre consultatif, assurant de ce fait une application cohérente de l'instrument dans l'ensemble de l'administration fédérale.

Pour **l'analyse de la pertinence**, l'office compétent peut demander des évaluations partielles ou recueillir l'avis d'autres services fédéraux. C'est lui qui prend la décision de poursuivre ou non l'analyse.

L'analyse causale s'effectue également sous la conduite de l'office compétent. Il est envisageable d'y associer d'autres services fédéraux et aussi, le cas échéant, des représentants des cantons et des communes, voire des acteurs non gouvernementaux.

Les processus de consultation et de participation revêtent une importance particulière pour **l'évaluation**. Cette dernière peut soit être réalisée par l'office responsable et discutée avec d'autres services fédéraux, soit se dérouler dès le début dans un cadre élargi, p. ex. au travers de forums entre différents acteurs ou groupes d'experts. Les cantons, communes et acteurs non gouvernementaux peuvent être associés aux évaluations.

Une **participation** adéquate est primordiale, précisément en ce qui concerne le développement durable : les projets qui doivent s'inscrire dans une perspective de durabilité concernent en règle générale des services fédéraux et des acteurs ayant des intérêts divergents. Partie intégrante du concept de développement durable, la participation des acteurs concernés en est donc un élément central. Pour qu'une participation soit optimale, le service compétent peut procéder en plusieurs temps:

- › détermination des services fédéraux et des acteurs concernés,
- › définition du cercle des participants ainsi que du cadre et de l'étendue d'une participation aux échelons administratifs adéquats,
- › établissement d'un calendrier pour la participation et la communication,
- › invitation la plus précoce possible des services et spécialistes concernés.

Intégration temporelle de l'EED dans les procédures et déroulements administratifs

L'état d'avancement d'un projet a une influence sur la forme d'une EED. En principe, une évaluation de la durabilité peut intervenir à différents moments du processus politique. Il

convient de distinguer les phases suivantes (pour plus de détails à ce propos, voir le rapport intermédiaire sur l'EED d'août 2003 [ARE 2003]):

- › genèse d'une politique,
- › formulation d'une politique,
- › décision d'une politique,
- › mise en œuvre d'une politique,
- › impact d'une politique.

La fonction première de l'EED est celle d'une évaluation ex ante. Elle déploie davantage d'effets si différentes variantes peuvent être confrontées et si le projet est optimisé dans l'optique d'un développement durable. Il est par conséquent recommandé d'effectuer une EED le plus tôt possible lors de la formulation d'une politique, car c'est à ce stade précoce que la marge de manœuvre est la plus grande pour mettre au point des variantes, des solutions de rechange et des mesures d'accompagnement et atteindre ainsi une optimisation.

RELATION ENTRE L'ÉVALUATION DE LA DURABILITE ET D'AUTRES INSTRUMENTS DE CONTROLE

Diverses procédures d'évaluation et de contrôle à différents échelons politiques sont utilisées ou à l'examen en Suisse et à l'étranger. Ces procédures et instruments spécifiques interviennent à différents niveaux, comme le montre la figure 5.

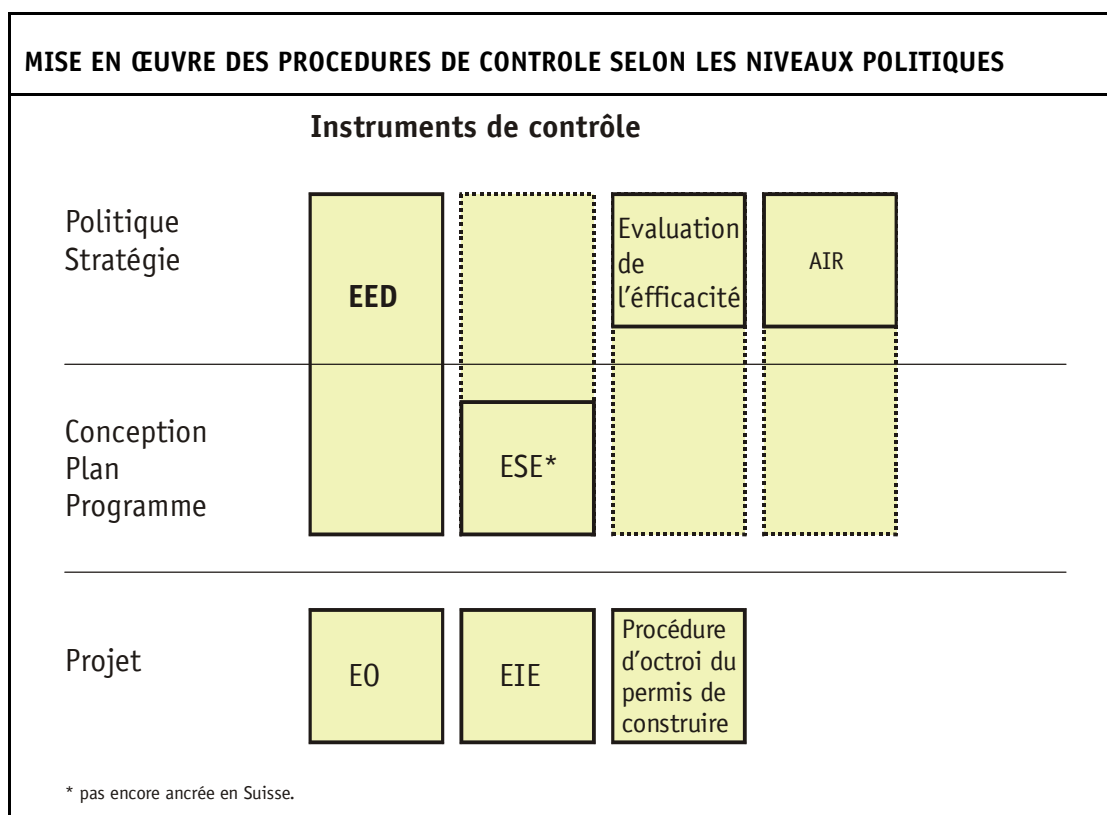


Figure 5 Domaines d'application possibles des différentes procédures de contrôle. AIR: analyse d'impact de la réglementation, ESE: étude stratégique de l'environnement, EO: examen d'opportunité, EIE: étude d'impact sur l'environnement.

Alors que certaines procédures d'évaluation et de contrôle ne sont appliquées, par exemple, qu'au niveau des politiques ou au niveau des projets, l'EED et l'étude stratégique de l'environnement peuvent être réalisées à différents niveaux.

La relation entre l'EED et d'autres instruments de contrôle au niveau politico-stratégique et à celui des conceptions et programmes doit faire l'objet d'un examen plus poussé. Une intégration de plusieurs instruments de contrôle est en principe envisageable et même souhaitable (cf. à ce propos le chapitre 3.1 et la partie III). Toutefois, des procédures de contrôle au niveau des projets ne peuvent en aucune manière être remplacées par une EED, car elles se situent à un niveau inférieur et remplissent d'autres fonctions.

EVALUATION DE LA DURABILITE AU NIVEAU CANTONAL ET A L'ETRANGER

Divers **cantons** ont entrepris des efforts similaires visant à développer des instruments destinés à évaluer la durabilité de projets politiques. Ainsi, le canton de Berne a publié une version provisoire d'un guide de l'évaluation de la durabilité dans le canton (Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne 2004). Les cantons

d'Argovie et de Bâle-Campagne ont également opté pour des approches comparables. Argovie entend faire entrer le développement durable dans la planification stratégique et orienter les projets suffisamment tôt dans ce sens au moyen d'une «liste de contrôle pour la pesée des intérêts dans l'optique du développement durable» (www.naturama.ch/projekte/nachhaltigkeit). Dans le canton de Bâle-Campagne, l'ensemble des lois, programmes, conceptions et projets doivent se référer au développement durable (Canton de Bâle-Campagne 2003).

Les méthodes pour l'évaluation des répercussions des politiques ou des interventions sont aussi en constant développement **au niveau européen**. Cependant, si les instruments d'évaluation au niveau des projets sont très répandus (p. ex. pour étudier l'efficacité d'un projet ou son impact sur l'environnement), les méthodes d'évaluation au niveau stratégique (programmes, stratégies), elles, sont moins avancées. C'est la Commission européenne qui va le plus loin dans l'élaboration de méthodes destinées à l'évaluation de la durabilité [Sustainability impact assessment SIA] (Kirkpatrick/Lee/Morrissey 1999). La première méthode SIA a été ébauchée en 1999, dans le but d'être appliquée à toutes les nouvelles négociations d'importance en matière commerciale dans lesquelles l'UE est impliquée. Un jeu de critères composé de neuf critères d'ordre supérieur a également été mis au point à cet effet.⁵ La méthode a été constamment perfectionnée et utilisée à différentes occasions, notamment pour les négociations avec l'OMC, les négociations UE-Chili, UE-Mercosur et UE-Afrique/Caraïbes (www.europa.eu.int/comm/trade/issues/global/sia/studies.htm). L'Union européenne n'a pas prévu jusqu'ici d'élargir la méthode à des domaines autres que le commerce.

Au niveau des différents pays, des efforts sont également en cours pour mettre sur pied des méthodes d'évaluation de la durabilité, comme en Autriche (Arbter 2003) et aux Pays-Bas (Verheem 2002). La question centrale de l'évaluation de la durabilité aux Pays-Bas est de savoir si les plans et projets génèrent des effets indésirables pour le futur, sur d'autres régions ou sur d'autres aspects du développement durable et comment parvenir à éviter de tels transferts.

⁵ Trois critères ont été établis pour chacune des dimensions du développement durable. Environnement : qualité de l'environnement, biodiversité, autres ressources naturelles. Économie : revenu réel moyen, investissements de placement nets, emploi. Société : égalité et pauvreté, santé et éducation, inégalités des sexes (Kirkpatrick/Lee 1998:8).

PARTIE II GUIDE D'UNE EVALUATION DE LA DURABILITE

1. LES ETAPES DU DEROULEMENT

La figure 6 illustre les étapes de travail d'une EED:

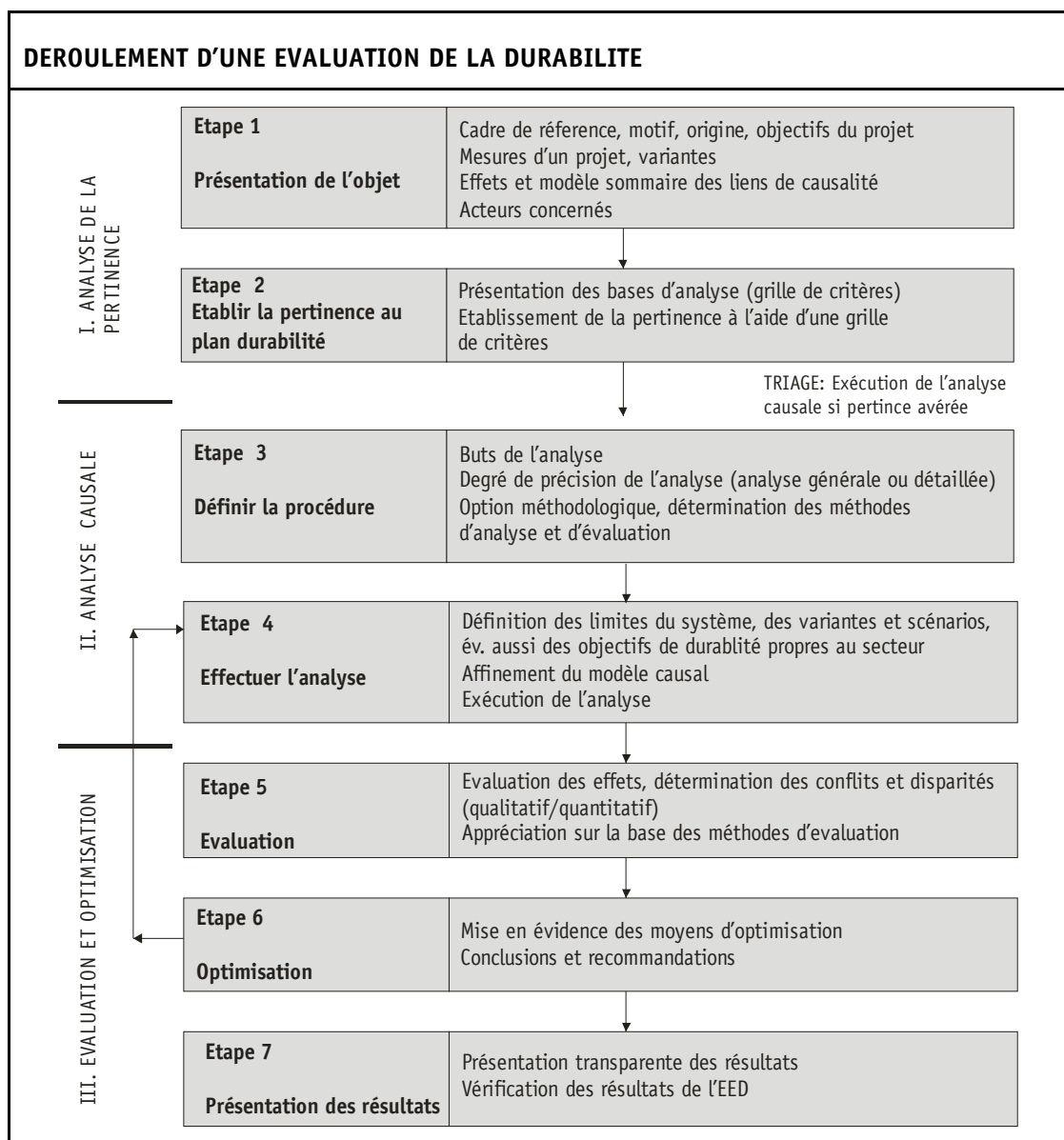


Figure 6 Schéma de déroulement d'une évaluation de la durabilité.

L'EED proposée ici consiste à concrétiser et à évaluer pas à pas les différentes composantes du projet à examiner. La première étape de travail (Présentation de l'objet) contient déjà brièvement des éléments importants pour l'analyse de la pertinence (étape de travail 2) tout comme pour l'analyse des impacts à proprement parler (étape de travail 4). A tout moment de l'évaluation, on doit donc pouvoir revenir aux résultats des étapes précédentes.

Une autre caractéristique de la conception proposée est la grande importance attribuée aux moyens d'optimisation, aux alternatives et variantes, qui doivent autant que possible être intégrées à l'évaluation dès le départ. S'il n'existe pas encore de possibilités alternatives au début, elles doivent être développées le plus tôt possible durant le processus et concrétisées par la suite. Les possibilités d'optimisation peuvent toutefois aussi apparaître seulement au cours de l'évaluation finale. Il est conseillé, dans ce cas, de procéder à une nouvelle analyse et évaluation en tenant compte de ces alternatives.

Les étapes de travail successives sont concrétisées ci-après et assorties d'indications pour la mise en œuvre pratique.

2. ANALYSE DE LA PERTINENCE

Le but principal de l'analyse de la pertinence est d'établir si et dans quelle mesure un projet relève du développement durable. Sur la base des résultats de cette première étape, on décide si ce projet doit être soumis ou non à une évaluation plus poussée. Cette analyse opère donc un premier triage entre projets pertinents et projets peu voire non pertinents du point de vue du développement durable. Elle vise pour l'essentiel à identifier des conflits potentiellement graves entre les dimensions de la durabilité, p. ex. entre environnement et économie. Il faut donc se concentrer sur les aspects qui paraissent essentiels pour un développement durable. La pertinence est à élucider en premier lieu sous des aspects qualitatifs et si possible quantitatifs. L'analyse est effectuée au niveau général et sur la base d'informations ou de connaissances d'experts facilement accessibles (cf. à ce propos Kirkpatrick/Lee 1999:12). Elle doit pouvoir être accomplie en un temps raisonnable (env. une journée).

L'analyse de la pertinence peut être subdivisée en deux temps:

1. présentation de l'objet,
2. établissement de la pertinence du point de vue du développement durable.

Ces étapes de travail sont expliquées dans le détail ci-après.

2.1. PRESENTATION DE L'OBJET

A) CADRE DE REFERENCE, OBJECTIFS, MESURES ET EFFETS

Le but de la description de l'objet est d'établir un ordre d'interprétation clair, d'exposer les objectifs, mesures, acteurs et effets, puis de les mettre en relation. Partant de là, il s'agit de mettre en évidence des chaînes de causalité simples (enchaînements d'effets). Toutes les informations importantes disponibles sur le projet doivent y être intégrées.

Cadre de référence et objectifs du projet

Réponses à chercher:

- › Quels sont les objectifs principaux et secondaires poursuivis par le projet ?
- › Quels sont les effets souhaités ?
- › Comment le projet s'intègre-t-il dans les politiques, resp. où existe-t-il des recoupements?

Liste des mesures particulières d'un projet

Un projet comprend généralement tout un train de mesures, dont chacune prise isolément peut poursuivre des objectifs (partiels) différents. Il est par conséquent indiqué de mentionner les différentes mesures séparément. Dans le cas de la loi sur l'assurance-maladie, par exemple (cf. annexe à l'EED), les mesures particulières seraient les suivantes : obligation de s'assurer, libre passage, prime unique, compensation des risques, réduction de primes et financement des hôpitaux.

Réponses à chercher:

- › Le projet peut-il être subdivisé en différentes mesures particulières ou groupes de mesures?
- › Comment les mesures particulières peuvent-elles être caractérisées en bref?
- › Au moyen de quelles mesures cherche-t-on à atteindre quels objectifs parmi ceux qui sont mentionnés (référence claire à l'effet recherché)?

Acteurs concernés

Il s'agit ici d'identifier les acteurs concernés par un projet. Dans le cas de la loi sur l'assurance-maladie, ce seraient les cantons, les assureurs, les assurés et les fournisseurs de prestations.

Les questions doivent trouver une réponse:

- › Quels sont les acteurs impliqués dans le projet (groupe-cible)?
- › Quels changements de comportement souhaite-t-on obtenir dans ce groupe-cible?
- › Lesquels ne sont pas directement visés, mais tout de même concernés par le projet?
- › Comment peut-on différencier les catégories d'acteurs (p. ex. intérieurs ou extérieurs au périmètre d'impact de l'activité, selon la position sociale, le sexe, etc.)?

Effets secondaires non escomptés

Réponses à trouver:

- › Le projet risque-t-il d'avoir des effets secondaires non désirés?

Une première estimation de ces effets non escomptés est très importante, car elle permet d'obtenir un premier indice sur d'éventuels conflits d'objectifs entre les trois dimensions de la durabilité.

B) CHAINES DE CAUSALITE

Sur la base des éléments présentés ci-devant, on peut établir des chaînes de causalité simples qui mettent en évidence les liens entre les différentes mesures proposées, les changements de comportement souhaités dans le groupe-cible et, partant, les objectifs visés. Des exemples de chaînes de causalité simples sont présentés à la figure 7 ainsi que dans l'annexe à l'EED en ce qui concerne les fonds structurels de l'UE.

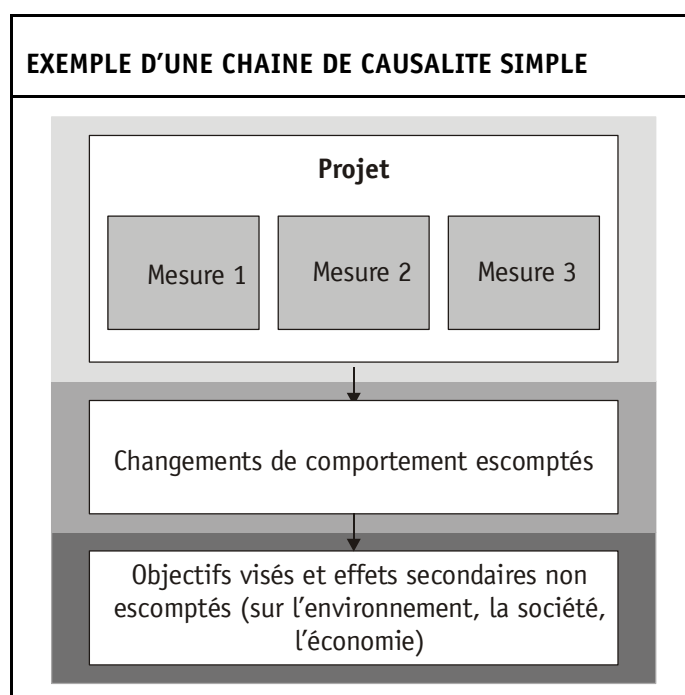


Figure 7

Les résultats de cette étape de travail servent de base à l'établissement de la pertinence proprement dite qui est détaillée dans le chapitre qui suit.

2.2. ETABLISSEMENT DE LA PERTINENCE

L'établissement de la pertinence peut se faire en deux temps :

- › établissement des liens de causalité entre un projet et les critères de durabilité d'ordre supérieur,
- › évaluation qualitative de la pertinence du point de vue du développement durable.

A) MISE EN EVIDENCE DU LIEN DE CAUSALITE ENTRE UN PROJET ET LES CRITERES DE DURABILITE D'ORDRE SUPERIEUR

Il s'agit, au cours de cette étape, d'évaluer les effets potentiels sur des critères de durabilité d'ordre supérieur. L'établissement des liens de causalité doit s'effectuer sur la base des 15 critères du Conseil fédéral (voir la partie I au sujet de la notion de développement durable). La méthode prévoit d'utiliser une grille de critères uniforme, indépendamment du domaine traité. Une adaptation en fonction du domaine spécialisé peut se faire au niveau des indicateurs particuliers, mais non au niveau des critères (cf. chapitre 3.2).

On peut, par exemple, attribuer de 0 à 3 points selon le degré de pertinence (aucune pertinence: -; pertinence faible: 1 point; pertinence moyenne: 2 points; pertinence forte: 3 points ; pertinence non évaluable:?). Le tableau 2 montre ce mode d'établissement de la pertinence (sans explications) appliqué à l'exemple des fonds structurels de l'UE.

ETABLISSEMENT DE LA PERTINENCE SUR LA BASE DES CRITERES DU CONSEIL FEDERAL APPLIQUEE A L'EXEMPLE DES FONDS STRUCTURELS DE L'UE					
Environnement		Economie		Société	
Espaces naturels et diversité des espèces	••	Revenus et emploi	••	Santé et sécurité	••
Ressources renouvelables	••	Maintien/accroissement du capital de production	••	Formation, épanouissement, identité des individus	••
Ressources non renouvelables	••	Compétitivité et capacité d'innovation	•••	Culture, valeurs sociales	•
Eau, sol, air, climat	••	Mécanismes de marché, vérité des coûts	•	Egalité des droits, sécurité juridique, égalité des sexes	••
Effets de catastrophes écologiques, réduction des risques d'accident	•	Gestion des fonds publics	•	Solidarité	•••

Tableau 2 Établissement de la pertinence à l'aide des 15 critères du Conseil fédéral. Cf. aussi annexe 1 à l'EED.

Le but premier est de mettre en lumière les liens de causalité potentiels. A ce stade du travail, on ne porte pas encore d'appréciation sur le fait qu'un effet soit positif ou négatif; dans une perspective d'optimisation, cette manière de faire présente l'avantage de pouvoir saisir également des potentiels de durabilité positifs, mais non réalisés.

B) EVALUATION QUALITATIVE DE LA PERTINENCE DU POINT DE VUE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

La pertinence d'un projet du point de vue du développement durable n'est pas uniquement influencée par des enchaînements d'effets mais aussi par d'autres facteurs. Cette pertinence peut être évaluée à l'aide des questions de contrôle suivantes:

1. Existe-t-il d'importants conflits d'objectifs entre les trois dimensions du développement durable (c'est-à-dire des améliorations dans l'une des dimensions qui sont susceptibles d'entraîner des détériorations dans une autre)?
2. Faut-il s'attendre à des effets négatifs dans des domaines où la situation s'est déjà aggravée?
3. Le projet conduit-il à des transferts de charges sur les générations futures et/ou peut-il avoir des conséquences irréversibles ou difficilement réparables?
4. Le projet renferme-t-il certains risques, resp. d'importantes incertitudes?
5. Existe-t-il une marge d'optimisation dans la conception du projet qui pourrait, le cas échéant, atténuer des conflits d'objectifs ? Si oui, cette marge est-elle grande ou plutôt restreinte?
6. Le projet peut-il avoir des incidences spatiales qui dépassent le périmètre d'impact visé (p. ex. des effets globaux)?

Les réponses à ces questions restent encore sommaires à ce stade. Elles sont abordées de manière plus systématique dans le cadre de l'évaluation elle-même (chapitre 4).

Grâce aux deux étapes de l'analyse de la pertinence, à savoir la détermination des liens de causalité et l'appréciation à l'aide de questions de contrôle supplémentaires, la pertinence du projet du point de vue du développement durable peut donc être évaluée de manière qualitative. Il reste encore à savoir à quelles conditions un projet peut être considéré comme pertinent du point de vue du développement durable.

Quand un projet relève-t-il du développement durable?

› Les deux composantes de l'analyse de la pertinence ne permettent pas de fixer un seuil rigoureusement objectif à partir duquel un projet est considéré comme relevant du développement durable. Par exemple, des interactions moyennes dans leur ensemble avec l'une des dimensions du développement durable n'ont pas nécessairement plus de poids qu'une interaction forte avec l'un seulement des critères examinés dans une autre dimension. De même, la détermination d'un nombre minimum de points lors de l'établissement de la pertinence n'est pas une valeur absolue, car un score ne dégage pas les principales lignes de conflit et ne répond pas aux questions essentielles. Il reste donc toujours une marge d'appréciation. Bien qu'il ne soit pas possible de fixer des limites exactes qui déterminent si un projet s'inscrit dans la problématique du développement durable ou non, on peut partir des principes généraux suivants:

- › **Un projet s'inscrit dans la problématique du développement durable s'il existe au minimum des interactions moyennes dans deux dimensions du développement durable et s'il existe des conflits majeurs entre deux dimensions au moins.**
- › **La pertinence est encore renforcée si, de surcroît, on peut répondre par l'affirmative à l'une (ou à plusieurs) des questions de contrôle mentionnées plus haut.**

2.3. QUESTIONS DE PROCEDURE RELATIVES A L'ANALYSE DE LA PERTINENCE

L'analyse de la pertinence, rappelons-le, repose sur une méthode qui peut certes formuler certains principes directeurs, mais pas donner de consignes fixes. Il reste donc une liberté d'appréciation, d'autant plus que les divers acteurs peuvent avoir des opinions divergentes. Il convient de décider qui prend la décision pour ou contre la réalisation d'une EED, si celle-ci doit être une analyse générale ou une analyse détaillée, sur quelles bases matérielles elle doit être réalisée et éventuellement quels services doivent y être associés (cf. à ce propos la figure 4). Enfin, il s'agit de savoir si d'autres services fédéraux doivent être informés, voire invités à prendre position et de justifier cette décision. Il est recommandé de faire connaître les résultats de l'analyse de la pertinence pour assurer la transparence de la démarche. La manière de communiquer et les destinataires de l'information sont à déterminer.

2.4. RESULTATS DE L'ANALYSE DE LA PERTINENCE

L'analyse de la pertinence aboutit aux résultats suivants:

PRESENTER L'OBJET

1. Le but, les éléments et les effets attendus du projet sont catalogués sommairement.
2. Les chaînes de causalité sont présentées de manière schématique (facultatif)

ETABLIR LA PERTINENCE

1. Les liens de causalité sont déterminés à l'aide de critères d'ordre supérieur.
2. Les conflits d'objectifs sont représentés sommairement.
3. La pertinence est établie au moyen de facteurs d'influence supplémentaires.
4. Les raisons qui plaident pour ou contre la poursuite de l'EED sont motivées de manière claire et compréhensible.

3. ANALYSE DES IMPACTS

Le but de l'analyse des impacts est d'étudier l'impact d'un projet à l'aide des critères du développement durable. Les liens de causalité ont déjà été mis en évidence dans les grandes lignes de l'analyse de la pertinence. Il s'agit maintenant de les approfondir et d'en identifier les effets au moyen d'une grille de critères détaillée (27 critères du Ci-Rio). L'approfondissement de l'analyse et les ressources à y consacrer sont à adapter à l'importance du projet, compte tenu aussi de la disponibilité des données et des ressources affectables en temps, argent ou personnel. Le temps à consacrer à une analyse des impacts dépend dans une large mesure des bases disponibles et du degré de précision souhaité. Pour une analyse générale basée sur des données existantes, il faut compter un investissement de deux à quatre jours de travail. Par contre, si une analyse détaillée s'impose et/ou s'il est nécessaire d'examiner les effets de plusieurs variantes, le temps à consacrer sera nettement plus long.

L'analyse des impacts peut être subdivisée en deux temps:

- › définir la procédure,
- › exécuter l'analyse.

3.1. DEFINITION DE LA PROCEDURE

Hormis les questions de procédure telles que celles qui sont inhérentes à la participation, d'autres questions de contenu et de méthode sont à établir avant de passer à l'analyse des impacts proprement dite. Les étapes de travail suivantes sont d'importance :

- A) fixer le but de l'analyse,
- B) déterminer le degré de précision de l'analyse,
- C) définir les méthodes d'analyse.

A) FIXER LE BUT

Le choix des méthodes et de l'ampleur de l'analyse ne peut se faire que si les buts visés ont été clairement définis. Les questions suivantes demandent une réponse:

- › Quel est le but exact de l'analyse? S'agit-il en premier lieu de développer des moyens d'optimisation ou uniquement de vérifier dans quelle mesure un projet est en accord avec les principes du développement durable?
- › Sous quelle forme l'analyse sera-t-elle utilisée ultérieurement (p. ex. intégrée au débat politique, etc.)?

B) DETERMINER LE DEGRE DE PRECISION

Les projets de la Confédération qui peuvent être soumis à une évaluation de la durabilité sont variés. Ils se différencient non seulement quant au contenu et aux acteurs, mais aussi quant au niveau de décision et à la marge de manœuvre dans le processus politique et, enfin, quant à la portée politique. En principe, le degré de précision de l'analyse doit être adapté au niveau de décision. Les questions doivent trouver une réponse:

- › Quel doit être le degré de précision de l'analyse des impacts compte tenu du but de l'analyse, de l'importance du projet et des ressources disponibles (adéquation de niveau)? A quelle échéance ? En y associant quels acteurs et pour quels destinataires?
- › Faut-il procéder à une analyse générale ou à une analyse détaillée? Suivant le résultat de l'analyse générale, pourrait-on au besoin faire une analyse détaillée et approfondie ultérieurement?
- › Pour l'évaluation de la durabilité, les critères de développement durable préétablis (cf. tableau 1, page x) doivent-ils être appliqués tels quels ou doivent-ils être spécifiés en fonction du domaine ou du secteur?

C) DEFINIR LES METHODES

Les méthodes choisies doivent être opportunes, aussi bien pour l'analyse elle-même (analyse des impacts) que pour l'évaluation subséquente. D'une part, les méthodes varient selon l'objet d'évaluation (stratégies, conceptions et programmes, plans) et, d'autre part, elles dépendent dans une grande mesure de l'option qui a été prise de procéder à une analyse générale ou une analyse détaillée (cf. degré de précision). La figure 8 donne un aperçu des principales différences entre une analyse générale et une analyse détaillée.

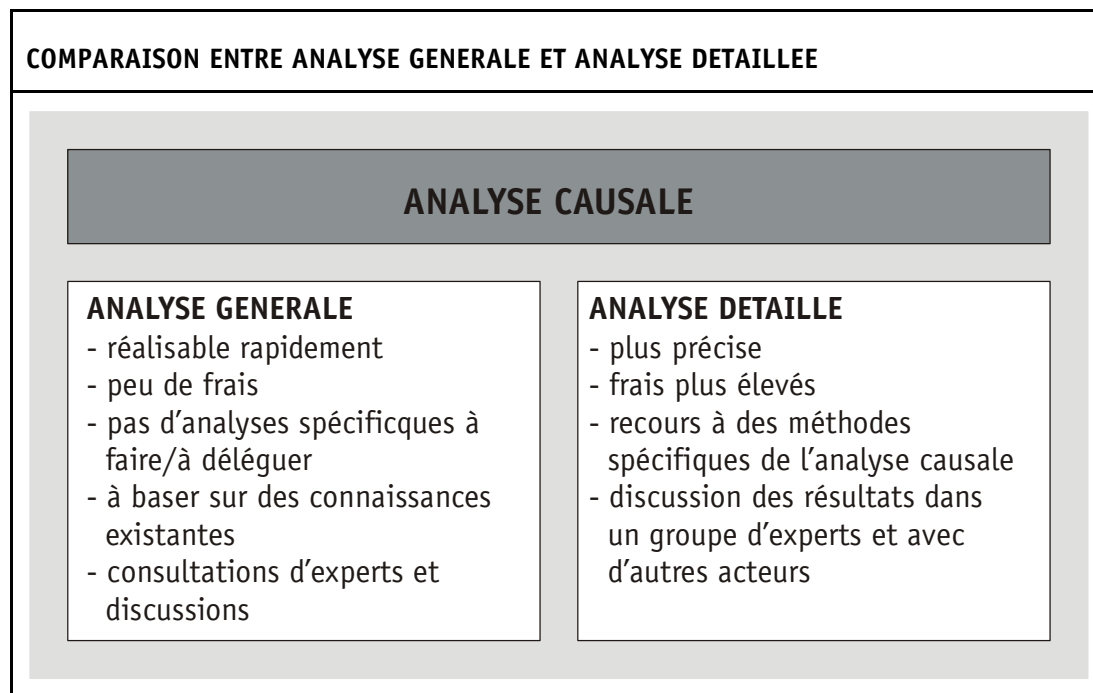


Figure 8

Indépendamment du degré de précision de l'analyse, il faut répondre aux questions suivantes :

- › Quelles sont les méthodes (pour l'analyse des impacts et l'évaluation) qui servent au mieux le but de l'analyse?
- › Quelles sont les données disponibles? Quelles sont les méthodes qui se prêtent à l'analyse au vu des données disponibles?
- › Quelles sont les méthodes appropriées au vu des principaux effets potentiels qui ont été identifiés et des effets attendus (p. ex. méthodes relevant des sciences naturelles, de l'économie, des sciences sociales)?
- › A la rigueur, une combinaison de plusieurs méthodes est-elle utile?
- › Comment gérer les données qualitatives et quantitatives ? Comment les comparer, resp. les mettre en relation les uns avec les autres?
- › Existe-t-il déjà des analyses dans des domaines sectoriels ou de telles analyses sont-elles en cours ou prévues ? Comment les intégrer à l'ensemble du processus?
- › Quelles hypothèses convient-il de faire?

Une sélection de méthodes destinées à l'analyse des impacts et à l'évaluation est présentée ci-après à titre d'exemple.

Méthodes d'analyse des impacts

Pour une analyse détaillée des effets, on utilise généralement plusieurs méthodes, car un projet a des répercussions sur plusieurs dimensions et systèmes sociaux; les diverses méthodes sont donc plus ou moins adaptées selon les cas. A titre d'exemple, la figure 9 indique quelques méthodes pour l'analyse des impacts et les rattache aux trois dimensions ou systèmes du développement durable.

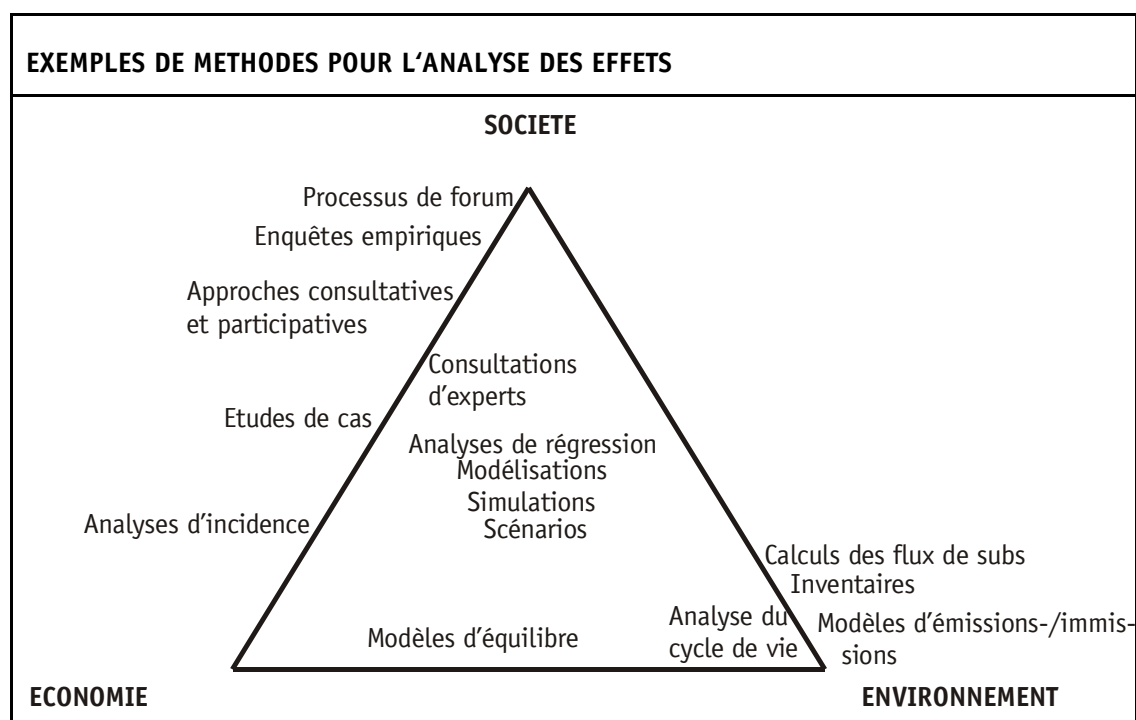


Figure 9 Méthodes envisageables pour l'analyse des impacts, selon l'objet à étudier.

Une seule méthode d'analyse des impacts ne peut représenter qu'un élément de cette étape de travail et devrait toujours être complétée par d'autres méthodes. Le choix des méthodes dépend des effets à examiner et du degré de précision souhaité. Si, par exemple, en raison des problèmes posés et des résultats de l'analyse de la pertinence, il s'avère nécessaire d'approfondir l'analyse des impacts dans le domaine de l'environnement, il est recommandé de recourir à des méthodes d'analyse approfondies relevant des sciences naturelles, telles que des calculs de flux de substances, des expérimentations ou des inventaires. Les spécificités de ces méthodes d'analyse sont connues des spécialistes des services fédéraux concernés et n'ont pas besoin d'être explicitées ici. Il s'agit seulement de souligner que les effets sont identifiés au moyen des méthodes d'analyse habituelles et propres au domaine concerné. Elles forment ainsi le fondement scientifique de l'évaluation de la durabilité.

Méthodes d'évaluation

Pour prendre la mesure des effets sur les trois dimensions et les évaluer, on peut également employer des méthodes scientifiques éprouvées. Leur pertinence est fonction de la problématique, de l'objet d'évaluation et du genre d'effets. Le tableau 3 dresse la liste de quelques-unes de ces méthodes d'évaluation et de leurs possibilités d'application.

Une seule méthode d'évaluation ne suffit pas à jauger tous les effets d'un projet selon les critères du développement durable. Ce genre d'évaluation partielle ne peut pas remplacer une évaluation qualitative globale telle qu'elle est prévue à la fin de l'EED (cf. chapitre 4.1). S'il n'existe pas de réponse précise et globale à la question de savoir quelles sont les méthodes d'évaluation les plus appropriées à une situation donnée, on peut tout de même récapituler sommairement quelques caractéristiques et domaines d'application des méthodes les plus courantes.

ADEQUATION DES PRINCIPALES METHODES D'EVALUATION		
Méthode d'évaluation	Brève description	Applicabilité
Analyse de la valeur de comparaison (AVC)	Les effets sont notés (p. ex. de -3 à +3). Les indicateurs sont réduits à un dénominateur commun, mais ni pondérés entre eux, ni agrégés.	Comparaison des effets partiels possible, surtout dans les cas complexes où des valeurs importantes ne sont pas quantifiables ou seulement difficilement.
Analyse de la valeur d'utilité (AVU)	Les valeurs d'indicateurs (effets) sont transformées en une échelle homogène (p. ex. 0-100), les effets sont pondérés, les scores et pondérations sont condensés en une seule valeur utile.	Dans des situations décisionnelles complexes où des valeurs importantes ne sont pas quantifiables ou le sont difficilement et où des pondérations sont judicieuses.
Analyse coûts-efficience (ACE)	Les effets sont mis en relation avec les coûts (combien d' « effet » par unité monétaire). Pas d'agrégation, de pondération et de monétarisation.	Tous les effets peuvent être saisis. Pas d'indication sur l'efficience. Applicable lorsque la monétarisation des bénéfices n'est pas possible ou pas souhaitable.
Analyse coûts-avantages (ACA)	Les valeurs en argent des objectifs monétarisés assurent la fonction de pondération (il n'est donc pas nécessaire de procéder à la pondération et à la détermination de valeurs utiles) et rendent possible la comparaison directe d'effets disparates (en relation avec l'économie nationale / économie d'entreprise).	Comme méthode unique, ne se prête pas à des procédures d'évaluation complexes et multidimensionnelles telles que l'EED (plutôt comme complément). Les valeurs monétaires ont une signification limitée.

Tableau 3 Principales méthodes d'évaluation. Sources : Office fédéral des constructions routières 1991 et OFROU (Office fédéral des routes) 2003.

Quel est le rapport entre l'EED et les instruments de contrôle sectoriels?

Différents instruments de contrôle sectoriels, comme l'analyse d'impact de la réglementation, l'étude stratégique de l'environnement ou l'étude d'impact sur la santé, existent déjà ou sont à l'examen (cf. tableau 4). Dans le cadre de l'élaboration d'un message du Conseil fédéral, les répercussions d'un projet de loi dans différents domaines de la société doivent aussi être mises en exergue.

AUTRES INSTRUMENTS DE CONTROLE AU NIVEAU POLITICO-STRATEGIQUE (EXEMPLES)	
Instrument de contrôle	Domaine d'application
Analyse d'impact de la réglementation	Evaluation des conséquences de nouvelles réglementations sur le développement économique.
Etude stratégique de l'environnement (à l'examen)	Examen des impératifs écologiques au-delà des projets particuliers. Identification des répercussions globales et des conflits potentiels d'un projet, allègement / accélération de l'EIE au niveau des projets.
Etude d'impact sur la santé (à l'examen)	Examen des effets potentiels des décisions politiques sur la santé et le bien-être, ainsi que pour la prévention des maladies et des invalidités.
Evaluation de l'efficacité	Evaluation de l'efficacité de toutes les formes d'intervention de l'Etat (indépendamment de leur statut juridique) et de tous les organes de la Confédération, y compris quant à la pertinence et au caractère économique des mesures prises (Interdepartementale Kontaktgruppe Wirkungsprüfungen 2003).

Tableau 4

Se pose donc la question de la relation de ces instruments à l'EED. En d'autres termes, en quoi ces instruments se complètent-ils, resp. en quoi se démarquent-ils les uns des autres ?

Une intégration de plusieurs instruments d'évaluation est en principe envisageable et même souhaitable. Dans la mesure, par exemple, où un projet est soumis à une analyse d'impact de la réglementation en raison des conséquences économiques que peut avoir un texte législatif, il est judicieux d'incorporer ces résultats à une EED. Dans de tels cas, l'EED présentera un haut degré de précision dans le domaine du développement économique. Sa tâche consistera donc à dégager une vue d'ensemble en confrontant les autres effets du projet avec son impact sur l'économie. L'EED et les autres procédures de contrôle sectorielles ne devraient pas se concurrencer, mais se compléter. Il faut s'attendre à ce qu'une EED se fonde souvent sur une procédure d'évaluation spécifique et reprenne ses résultats pour le domaine en question. Pour les autres domaines d'impact, l'EED peut effectuer une analyse générale ou une analyse détaillée selon l'intensité des effets et l'état des connaissances. En dernière analyse, elle rassemble tous les résultats en une vue d'ensemble.

Les modalités de combinaison de l'EED et de l'étude stratégique de l'environnement demandent également à être établies, tout en soulignant d'emblée qu'ici aussi, il ne peut

s'agir d'une simple juxtaposition, mais qu'il faut tendre vers une coordination et une harmonisation des deux procédures.

Questions et exigences en matière d'évaluation

Les résultats de l'analyse des impacts contiennent normalement différents genres d'informations et des différentes unités : il s'agit de comparer des éléments quantitatifs, tels que des valeurs monétaires, des volumes de trafic ou des immissions de substances nocives, à des éléments plutôt qualitatifs et difficiles à mesurer, tels que l'éducation, l'identité ou la culture. Une telle mise en regard peut et doit en principe être faite sous cette forme, même si la capacité intellectuelle à traiter des effets multidimensionnels se heurte à des limites. Dans de telles situations, des standardisations peuvent s'avérer utiles: les différents effets sont transposés sur une échelle cardinale homogène. Ces transpositions sont à faire avec soin et selon une méthode systématique. Elles sont plus appropriées lorsqu'il existe plusieurs variantes à évaluer. Les pondérations des effets et des critères d'évaluation s'y intègrent alors automatiquement. Il importe que la présentation de ces pondérations et gradations soit compréhensible et transparente. Dans certains cas, des monétarisations peuvent aussi donner un coup de pouce en convertissant en valeurs monétaires des effets identifiés p. ex. sur la base de constats ou de sondages portant sur les préférences de la population. Ces effets monétarisables sont également plus appropriés pour l'analyse de plusieurs variantes, en particulier pour la comparaison entre deux critères.

Le concept de développement durable part du principe d'un développement équilibré des trois dimensions de la durabilité. Il est donc aisé de concevoir que les trois dimensions et leurs critères d'évaluation aient en principe le même poids. Les problèmes apparaissent au moment où un projet n'a que des effets très réduits dans l'une des trois dimensions mais des effets fortement divergents dans les deux autres. La conséquence en est que la pesée se fait prioritairement entre les deux dimensions concernées au premier chef. Ce ne sont pas les pondérations des critères ou des dimensions qui doivent être modifiées dans ce cas, mais les effets faibles et forts qui doivent être pris en considération sur l'échelle des valeurs (-1, -2, etc.).

› Hormis l'impact sur les dimensions de la durabilité, il faudrait aussi prendre en compte les effets sur les catégories d'acteurs (p. ex. des effets sociaux de répartition).

3.2. EXECUTION DE L'ANALYSE

L'analyse des impacts proprement dite (analyse générale ou détaillée) vise à établir ou à évaluer les effets d'un projet sur différents aspects du développement durable. Il est loisible

– en fonction des résultats d’une analyse générale – d’effectuer une analyse détaillée a posteriori. Le déroulement de ces deux types d’analyses ne se différencie pas fondamentalement, si ce n’est que le degré de précision doit être adaptée à l’objectif fixé. Les étapes suivantes s’imposent :

- A) Définition des limites du système,
- B) Concrétisation des critères de durabilité,
- C) Développement de scénarios et de variantes,
- D) Analyse des liens de causalité et concrétisation du modèle causal,
- E) Analyse des impacts.

Les précisions possibles pour une analyse détaillée sont mentionnées à chaque fois.

A) DEFINITION DES LIMITES DU SYSTEME

L’évaluation d’un projet présuppose une délimitation claire, resp. une définition de l’objet d’étude. La structuration des limites du système joue un rôle central pour le résultat d’une EED. Et pour que cette dernière ait une meilleure transparence, les limites du système doivent être clairement explicitées.

Les exigences auxquelles doit répondre le tracé des limites peuvent varier d’un projet à l’autre. L’investissement dans cette étape de travail doit donc être adapté à l’ampleur et à l’importance d’une activité ou d’un projet. Lors de la détermination des limites du système, il convient de considérer les principes suivants :

- › Les délimitations du contenu ainsi que les délimitations dans l’espace et dans le temps doivent être déclarées. Les critères utilisés à cet effet sont à exposer clairement et à justifier.
- › Par principe, les limites d’un système ne doivent pas être trop étroites, mais agencées de manière à ce que les effets significatifs d’une activité ou d’un projet puissent être appréhendés. Il faut distinguer en cela les effets locaux de forte intensité et les effets de faible intensité à plus large échelle. Les deux types d’effets doivent pouvoir être pris en compte par le choix d’une délimitation adéquate.
- › Dans l’idéal, les limites du système devraient comprendre un périmètre spatial qui permettrait de décrire les répercussions directes et indirectes à long terme. Le cas échéant, la délimitation du système doit aussi tenir compte des répercussions internationales d’un projet (p. ex. sur les relations nord-sud, ou l’impact sur les pays du sud, etc.). Du point de vue temporel, il faudrait pouvoir saisir des effets à long terme, car les instantanés purs empêchent de considérer les phénomènes dans leur processus évolutif.

› Tant au plan spatial que temporel, l'analyse doit démontrer quel serait l'effet sur les résultats si le tracé des limites du système était différent (sensibilités).

La figure 10 illustre le principe qui consiste à ne pas procéder à des délimitations trop étroites du système, ni dans l'espace, ni dans le temps, ni quant au contenu.

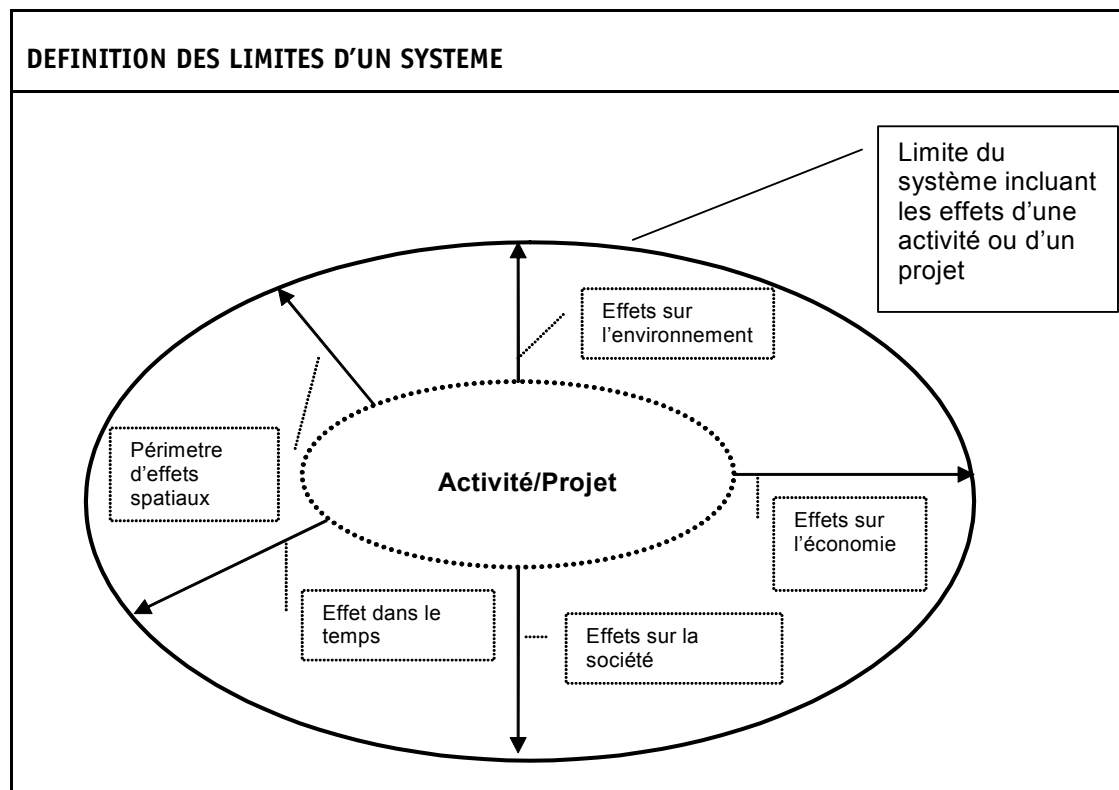


Figure 10 Limite du système incluant les effets sur les trois dimensions du développement durable, ainsi que les effets spatiaux et temporels.

Dans l'exemple des fonds structurels de l'UE, les limites du système sont fixées conformément au principe énoncé ci-dessus, à savoir : sur le plan spatial, le programme doit couvrir l'ensemble du territoire de l'UE en tenant compte des aspects régionaux ; sur le plan temporel, il doit s'étendre au minimum durant toute la durée de validité de la politique régionale actuelle (jusqu'en 2006), à la rigueur même au-delà.

B) CONCRETISATION DES CRITERES DE DURABILITE

Cette étape de travail consiste à concrétiser, resp. à adapter – au niveau des différentes politiques sectorielles et au moyen d'indicateurs – des ensembles généraux de critères, tels que les 27 critères du Ci-Rio⁶, qui peuvent être utilisés pour l'analyse des impacts (cf. point

⁶ Cf. tableau 1, page x.

d: Analyse des liens de causalité et concrétisation du modèle causal). Une adaptation sectorielle n'est pas absolument nécessaire. L'important est d'intégrer des indicateurs spécifiques au secteur, pour autant que ceux-ci soient souhaités, dans les critères du Conseil fédéral et les critères du Ci-Rio. Les dimensions et les critères de durabilité doivent être les mêmes pour tous les secteurs. Ce n'est qu'au niveau des indicateurs et de leur opérationnalisation qu'une différenciation plus poussée et spécifique au secteur peut avoir lieu.

Un certain nombre de ces indicateurs différenciés adaptables au sujet traité ou à l'étendue de l'analyse existent déjà. Citons, à titre d'exemples, les systèmes d'indicateurs suivants:

- › Monitoring du développement durable en Suisse (MONET): 163 indicateurs isolés au total ont été développés pour 26 thèmes; ils peuvent servir de fondements pour des indicateurs spécifiques au secteur (OFS/ARE/OFEFP 2003).
- › Système d'indicateurs comme instrument de conduite pour la politique (Chancellerie fédérale/OFS 2004).
- › Indicateurs centraux pour le développement durable des villes et des cantons (EPF novatlantis, villes et cantons divers 2003).
- › Système d'objectifs et d'indicateurs de la mobilité durable (ZINV DETEC) (ARE 2001).

S'il n'existe pas d'indicateurs spécialisés ou sectoriels, ils peuvent être produits au cours de la présente étape de travail. Les indicateurs à sélectionner devraient satisfaire aux exigences suivantes (OFS/ARE/OFEFP 2003: 31):

- › Cadre de référence:
 - › L'indicateur est pertinent dans le contexte suisse.
 - › L'indicateur est pertinent par rapport aux objectifs définis.
- › Facilité d'utilisation:
 - › L'indicateur est intelligible (facilement interprétable, origine transparente).
 - › L'indicateur dispose d'un contenu informatif adéquat (volume minimum d'informations, pas de critères oui/non). Des indicateurs centraux peuvent aussi être choisis lorsque c'est possible.
- › Validité:
 - › L'indicateur a un fondement scientifique (consensus scientifique sur sa validité et sa fiabilité).
- › Disponibilité des données:
 - › L'indicateur est facilement disponible.
 - › L'indicateur est basé sur des données récoltées périodiquement et de façon homogène.

› L'indicateur repose sur des données quantifiables (ce qui n'exclut toutefois pas des données subjectives et qualitatives).⁷

La composition des indicateurs doit répondre à d'autres exigences encore (OFAG 2002):

- › Le prorata d'indicateurs provenant des différents domaines d'intervention ou dimensions du développement durable est à peu près équilibré (environ le même nombre), dans la mesure où le projet déploie des effets d'intensité semblable sur toutes les dimensions.
- › Les indicateurs sélectionnés se recoupent le moins possible.
- › La quantité d'indicateurs est limitée à un nombre maniable (au maximum 30 par dimension).

Ces exigences en matière de choix et de composition des indicateurs doivent être prises en compte lors d'une concrétisation des critères de durabilité pour un secteur donné.

C) DEVELOPPEMENT DE SCENARIOS ET DE VARIANTES

Les scénarios et variantes sont à intégrer à l'évaluation de la durabilité à un stade précoce. Ce qui permet, au cours de l'analyse des impacts déjà, d'explorer plusieurs cas de figure et de les comparer directement entre eux. Il faut noter que l'incorporation de plusieurs scénarios et variantes accroît l'investissement nécessaire pour l'analyse des impacts tout comme pour l'évaluation de ceux-ci. C'est pourquoi la prise en considération de différents scénarios notamment fait plutôt l'objet de l'analyse détaillée.

Scénarios

Les scénarios sont des instruments qui permettent de mieux gérer les incertitudes liées à l'avenir et d'évaluer les risques. On peut tout d'abord faire une distinction entre scénarios exploratoires et normatifs. Les scénarios exploratoires décrivent l'orientation probable du développement à venir, p. ex. sur la base des tendances existantes. Les scénarios normatifs indiquent, en revanche, les voies possibles pour atteindre un objectif (Brüggemann et al. 2001). Pour l'EED, la préférence est donnée aux scénarios exploratoires. La construction de scénarios part en principe de l'état actuel du développement et tente d'identifier les principaux facteurs moteurs et inhibiteurs du développement futur. Différentes hypothèses concernant la direction que pourrait prendre le développement en raison de ces facteurs, ainsi que la combinaison de telles hypothèses pour plusieurs facteurs moteurs conduisent à élaborer des scénarios divers. Des paramètres souvent utilisés sont notamment l'évolution du PIB, des technologies, de l'état et de la structure démographiques, de la structure des

⁷ Cette exigence ne s'applique pas à des grilles de critères ou des critères isolés de type qualitatif (contrairement aux indicateurs quantitatifs).

ménages, des habitudes de communication et de consommation, des systèmes de valeurs ou encore des changements de cap fondamentaux sur le plan politique (p. ex. l'intégration européenne).

Pour des raisons de praticabilité, il est préférable de ne garder qu'un nombre réduit de scénarios (deux ou trois). S'il existe déjà une étude sectorielle comprenant des scénarios correspondants, il faut en tenir compte à ce stade. Les questions suivantes demandent une réponse:

- › Quel **genre de scénarios** faut-il construire ? Entrent prioritairement en ligne de compte des scénarios exploratoires qui couvrent avec une forte probabilité tout le spectre du développement futur. Sur trois scénarios de base (concernant un paramètre), par exemple, il est concevable d'en composer un moyen, un minimaliste et un maximaliste. L'un des scénarios est généralement basé sur une extrapolation dynamique de la situation actuelle («business as usual»).
- › Quels sont **les paramètres constitutifs des scénarios**, c'est-à-dire les hypothèses de base qui sous-tendent un scénario (p. ex. progression / régression d'un développement, acceptation / rejet d'une loi, etc.) ? Seuls les paramètres de première importance qui influencent le plus l'impact et l'évaluation d'un projet sont à modifier. Le nombre de paramètres évolutifs doit demeurer restreint et la combinaison de caractéristiques ne comprendre en principe que celles qui orientent les effets du projet vers la même direction. Les incidences d'autres paramètres devraient plutôt être déterminées dans le cadre d'analyses de sensibilité. Les paramètres qui ont directement à voir avec la conception du projet sont l'objet de l'évaluation et ne devraient pas intervenir dans les scénarios mais être illustrés par les « variantes » (voir plus loin).
- › Quels sont les autres facteurs, non pris en compte dans les scénarios ? (Cf. à ce propos le paragraphe sur les sensibilités)
- › Quelles **hypothèses** supplémentaires convient-il de faire ? Un scénario donné entraîne généralement des changements imprévus à d'autres niveaux. Ceux-ci ne peuvent être évalués avec précision et doivent par conséquent reposer sur des postulats. Les hypothèses et l'influence d'hypothèses modifiées sont à présenter de manière transparente (Kirkpatrick/Lee 1999: 6).

Variantes

Le point de départ pour la comparaison de variantes est tout d'abord celui de l'opposition des deux variantes de base, à savoir le développement de la situation avec le projet en

question («policy on») ou sans le projet en question («policy off»). Une EED cherche de surcroît à montrer comment un projet peut être optimisé dans le sens d'un développement durable ; les variantes envisageables d'un projet devraient donc être incluses le plus tôt possible dans l'analyse des impacts et dans l'évaluation. Il peut néanmoins arriver que de nouvelles variantes ne s'imposent qu'au cours de l'évaluation. Dans ce cas, l'optimisation se fait par le biais d'un processus itératif entre définition de variantes, analyse des impacts et évaluation (cf. aussi chapitre 4.2).

D) ANALYSE DES LIENS DE CAUSALITE ET CONCRETISATION DU MODELE CAUSAL

L'analyse des liens de causalité est effectuée à l'aide des 27 critères Ci-Rio, de façon analogue à celle de l'analyse de la pertinence (cf. tableau 1, page x). Le tableau qui suit montre les résultats de l'établissement des liens de causalité à l'exemple des fonds structurels de l'UE.

ETABLISSEMENT DES LIENS DE CAUSALITE A L'EXEMPLE DES FONDS STRUCTURELS DE L'UE					
Environnement		Economie		Société	
Env1 Diversité des espèces	••	Eco1 PIB par habitant	•••	Soc1 Education, capacité d'apprentissage	••
Env2 Climat	•	Eco2 Efficience de l'infrastructure et des services publics	••	Soc2 Santé, bien-être, sécurité	••
Env3 Nuisances	••	Eco3 Taux d'investissement engendrant une plus-value	••	Soc3 Liberté, indépendance, individualité	•
Env4 Paysage / espace transformé et naturel	•••	Eco4 Endettement de l'Etat supportable à long terme	••	Soc4 Identité, culture	••
Env5 Eau	•••	Eco5 Utilisation efficace des ressources	•	Soc5 Préservation des valeurs	•
Env6 Substances, organismes, déchets	••	Eco6 Compétitivité	•••	Soc6 Solidarité, communauté, cohésion sociale	•••
Env7 Energie	••	Eco7 Potentiel de main-d'œuvre	••	Soc7 Loyauté, tolérance	••
Env8 Sol, surfaces, fertilité	••	Eco8 Capacité d'innovation et recherche performante	••	Soc8 Sécurité sociale, taux de pauvreté	•••
Env9 Risques environnementaux	•	Eco9 Conditions générales en matière de politique d'organisation	••	Soc9 Egalité des chances, égalité de traitement, participation	••

Tableau 5 Cf. les explications à ce propos dans l'annexe à l'EED.

Modèle causal

Les enseignements tirés jusqu'ici permettent maintenant d'affiner les chaînes de causalité sommairement esquissées dans la première étape de travail (présentation de l'objet). Il est en particulier judicieux de concrétiser davantage les liens de causalité identifiés (escomptés et non escomptés) au moyen d'un modèle (cf. figure 11).

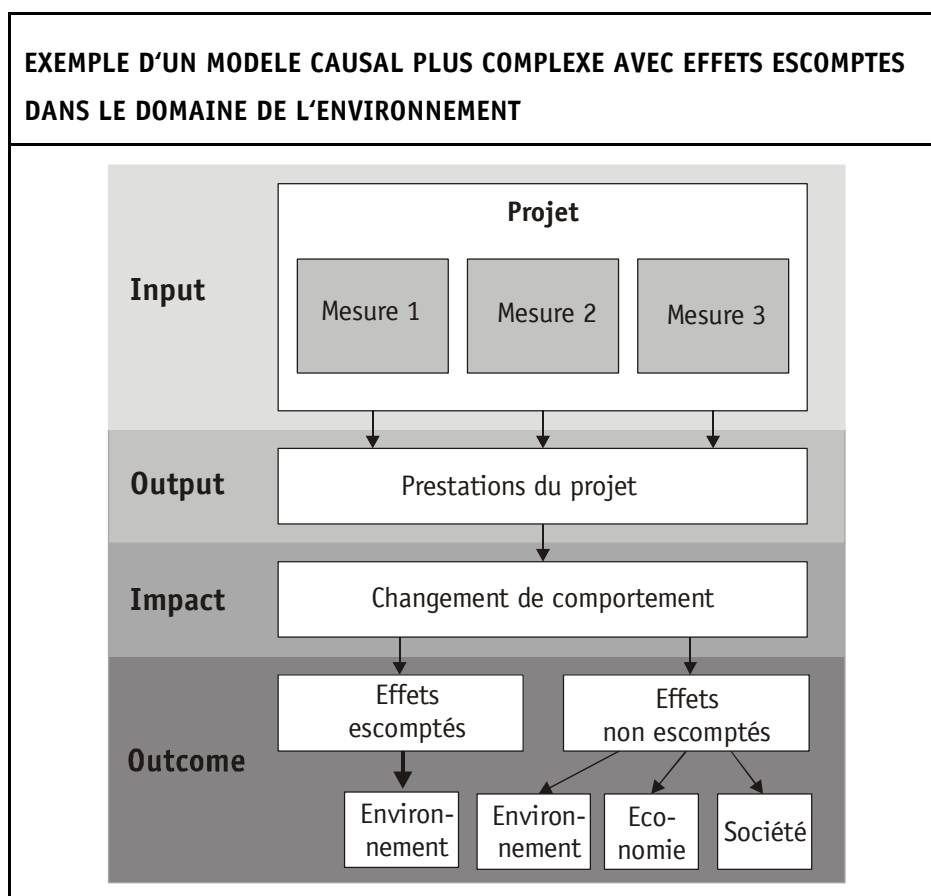


Figure 11 Exemple d'un modèle causal plus complexe pour l'étape de travail 4 : analyse des impacts. Dans le cas présent, un projet est conçu pour avoir des effets dans le domaine de l'environnement et provoque parallèlement des effets non escomptés dans les trois dimensions du développement durable.

E) ANALYSE DES IMPACTS

L'étape D a établi les liens de causalité entre un projet et une sélection de critères de développement durable. Il s'agit ici d'identifier l'orientation des effets, c'est-à-dire de déterminer leur direction et leur intensité. L'analyse des impacts est à nouveau réalisée à l'aide des critères Ci-Rio (cf. tableau 1). Le résultat de cette étape de travail peut notamment être représenté de la manière suivante (cf. tableau 6):

TABLEAU DES RESULTATS D'UNE ANALYSE DES IMPACT PAR CRITERE				
	Critère	Motivation	Impact	
			direct	indirect
Env1	Diversité des espèces		0	-
Eco1	PIB par habitant		-/++	?
Soc1	Education, capacité d'apprentissage		?	0
	...			

Tableau 6 Représentation des impacts sur les critères de capitalisation de la politique de développement durable. L'analyse est transposée à tous les critères. Les effets peuvent aller de très positifs (+++) à très négatifs (---) ou être neutres (0). Une mesure peut aussi avoir des effets ambivalents (+/-). Cf. également à ce sujet l'exemple des fonds structurels de l'UE dans l'annexe à l'EED.

Selon le degré de précision souhaité de l'analyse, cette étape de travail peut être allégée ou perfectionnée. Pour une analyse générale, l'opération est éventuellement à limiter aux critères considérés comme centraux. Pour une analyse détaillée, tous les critères particuliers sont soumis à l'analyse des impacts; au besoin, celle-ci peut encore être affinée, par exemple en répartissant les effets par type d'espace, catégorie d'acteurs, etc.

Les questions de contrôle suivantes peuvent apporter une aide et concernent soit uniquement les critères centraux, soit l'ensemble des critères utilisés:

- › Quels sont les effets produits par le projet, resp. par les différentes mesures sur le critère x?
- › Quels sont les effets directs, escomptés et non escomptés, sur le critère x auxquels il faut s'attendre?
- › Quels sont les effets indirects auxquels il faut s'attendre?⁸
- › Parmi les effets identifiés, lesquels sont connus, lesquels sont des effets potentiels?
- › Les effets escomptés sont-ils très négatifs, négatifs, plutôt négatifs, très positifs, positifs, plutôt positifs ou neutres?

Les questions de contrôle qui se posent dans la première étape de travail de l'EED au moment de l'analyse de la pertinence sont reprises ici et reçoivent une réponse par le biais des différents critères.

Dans le cadre d'une **analyse générale**, les effets sont déterminés et fondés sur la base d'une estimation succincte. Différentes méthodes se prêtent à cela. On peut songer à dépister les effets en ayant recours à des experts et/ou à des études et à des analyses partielles

⁸ Exemple d'effet indirect: un projet peut contribuer à la croissance économique qui, de son côté, a des répercussions sur la situation environnementale. Le projet a de ce fait des effets indirects sur l'environnement.

existantes. Mais il faut admettre l'idée que l'analyse générale ne peut pas toujours reposer sur des analyses scientifiques et empiriques et qu'en règle générale, elle doit être complétée par des estimations spécifiques et des connaissances d'experts. Ces sources d'appréciation sont à expliciter clairement lors de la présentation de l'analyse des impacts. En d'autres termes, les postulats, les sources ou estimations qui sont à la base des résultats de l'analyse doivent être transparents.

Pour procéder à une **analyse détaillée**, les méthodes à disposition sont multiples. Certaines d'entre elles sont présentées au chapitre 3.1. Ces méthodes d'analyse des impacts peuvent être appliquées ici. Elles permettent d'affiner l'analyse et d'obtenir des réponses fondées aux questions de contrôle posées ci-dessus.

Sensibilités, incertitudes et risques

Lors de l'analyse des impacts, une attention particulière est accordée aux sensibilités, aux incertitudes et aux risques. Ces aspects devraient être traités et explicités séparément. Il convient de dire quel est le degré d'incertitude des résultats et dans quelle mesure ces résultats peuvent varier si les hypothèses de base sont modifiées. Il faut également présenter les risques, c'est-à-dire des effets négatifs qui ne devraient normalement pas se produire mais qui ne sont pas exclus non plus. Pour compléter l'analyse, on peut à nouveau porter son regard sur les autres facteurs qui peuvent exercer une influence non négligeable sur le résultat de l'analyse des impacts. Enfin, il s'agit d'examiner à quelles conditions les effets recherchés peuvent encore être obtenus de justesse (seuils minimaux). (Cf. aussi European Commission 2002: 38ss)

3.3. QUESTIONS DE PROCEDURE RELATIVES A L'ANALYSE DES IMPACTS

L'analyse des impacts elle-même ne doit si possible pas reposer sur des appréciations subjectives, mais plutôt sur une démarche analytique libre de tout jugement de valeur. Mais une analyse systématique n'étant guère envisageable au vu des ressources financières et du temps à disposition, certains effets identifiés seront malgré tout fondés sur des estimations. Dès lors, les aspects suivants sont à prendre en compte:

- › L'origine des informations doit être clairement mise en évidence.
- › La participation d'autres services fédéraux (et, le cas échéant, de représentants de la société civile) est à régler et à concrétiser de manière précise.
- › Les résultats doivent servir de base de discussion et donc être présentés en conséquence.

3.4. RESULTATS DE L'ANALYSE DES IMPACTS

DEFINIR LA PROCEDURE

1. Fixer les buts de l'analyse.
2. Arrêter le degré de précision de l'analyse.
3. Déterminer les méthodes d'analyse et d'évaluation.

EXECUTER L'ANALYSE

1. Etablir les limites du système.
2. Concrétiser les critères de durabilité.
3. Elaborer les scénarios et les variantes (si possible avant l'analyse des impacts).
4. Mettre en lumière les liens de causalité à l'aide d'une grille de critères détaillée.
5. Affiner le modèle causal.
6. Déterminer l'orientation et l'intensité des effets sur les critères particuliers.
7. Présenter les résultats, ainsi que les hypothèses et les informations qui les sous-tendent sous une forme claire et compréhensible.

4. EVALUATION ET OPTIMISATION

Cette étape de travail est consacrée à la fois à l'évaluation des résultats de l'analyse des impacts dans l'optique du développement durable et à la recherche de moyens pour optimiser le projet. Les résultats de l'analyse des impacts, notamment la détermination d'effets positifs et négatifs, fournissent déjà une base substantielle. Il s'agit maintenant de mettre en relation ces effets positifs et négatifs dans une perspective générale et de dégager les conflits, les formes de disparité / compensation, ainsi que les avantages et les inconvénients de différentes variantes. L'évaluation se fait en recourant à des aspects et des principes d'évaluation, tels qu'ils ont déjà été appliqués de façon sommaire pour l'analyse de la pertinence. L'investissement requis pour l'évaluation et l'optimisation d'un projet en cas d'analyse générale est estimé à deux à quatre jours de travail. Si plusieurs variantes doivent faire l'objet d'une évaluation, le temps de travail nécessaire devra être prolongé d'autant. L'étape de travail peut être subdivisée en trois temps :

- › évaluation,
- › optimisation,
- › présentation des résultats.

4.1. EVALUATION

Avant de pouvoir passer à l'évaluation proprement dite, il est nécessaire de définir les aspects et les principes de l'évaluation. Le développement durable est un concept politique dont la concrétisation et l'opérationnalisation sont basées sur des valeurs normatives. Il faut donc veiller à la meilleure transparence possible. Pour s'assurer que les évaluations aient lieu sur une base normative commune et ne deviennent pas arbitraires, elles devraient prendre en considération non seulement la grille de critères commune, mais aussi les aspects et principes d'évaluation suivants :

A) ASPECTS DE L'ÉVALUATION

Les résultats de l'analyse des impacts sont à évaluer en tenant compte des aspects suivants :

- › les données actuelles du problème,
- › l'évolution des tendances,
- › l'aspect irréversible des effets (négatifs),
- › les transferts de charges sur les générations futures,
- › les risques et les incertitudes,

- › les exigences minimales indispensables à un développement durable,
- › les incidences spatiales,
- › la marge d'optimisation.

Cette étape permet aussi de faire le lien avec l'analyse de la pertinence, où ces aspects ont déjà été abordés de manière sommaire. La figure 12 spécifie l'importance de ces aspects additionnels pour l'évaluation des effets.

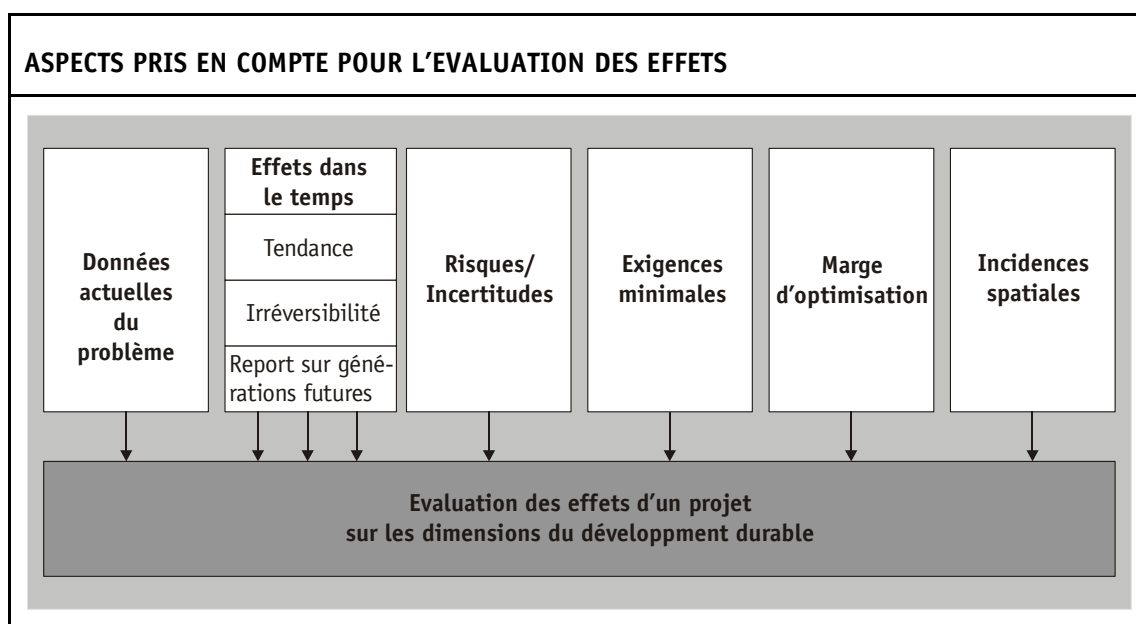


Figure 12 Aspects supplémentaires pris en compte pour l'évaluation des effets dans l'optique du développement durable.

Les aspects mentionnés peuvent être concrétisés de la façon suivante:

- › **Données actuelles du problème:** la situation est déjà critique, indépendamment des effets du projet (p. ex. taux élevé de pollution).
- › **Evolution des tendances:** l'évolution d'un critère est positive, négative ou à peu près constante, indépendamment du projet examiné. Les tendances négatives doivent faire l'objet d'une attention particulière.
- › **Aspect irréversible** des effets (négatifs): le projet provoque des effets négatifs, difficilement ou non réversibles.
- › **Transferts de charges sur les générations futures:** les conséquences négatives d'un projet ne sont pas supportées par la génération actuelle, mais reportées sur les générations futures.
- › **Risques et incertitudes:** le projet est grevé de lourdes incertitudes, voire de risques. On entend par risque, d'une part, une ambiguïté de l'évaluation pouvant résulter d'un état in-

suffisant des connaissances (p. ex. sur les effets du rayonnement non ionisant) ou d'une évolution difficilement calculable et, d'autre part, un événement ayant certes peu de risques de se produire, mais pouvant entraîner de lourds dommages (p. ex. des accidents dans des centrales nucléaires).

- › **Exigences minimales:** les exigences minimales définissent des seuils ou des valeurs limites qui doivent soit être impérativement respectés, soit ne pas être dépassés. De telles conditions minimales ou maximales peuvent être regroupées comme suit (European Commission, DG Regio 2002b: 25ss et Ci-Rio 2001: 68):
 - › Valeurs limites fixées par la loi (p. ex. seuils d'émission, normes environnementales importantes pour la santé et conformes à la loi sur la protection de l'environnement et aux ordonnances y relatives).
 - › Valeurs limites scientifiques qui ne se traduisent pas (encore) par des limites légales (p. ex. un seuil d'émission des gaz à effet de serre qui prévient un réchauffement climatique supplémentaire).
 - › Normes socio-politiques comme l'égalité des chances, un revenu minimum, des conditions de vie dignes, la sauvegarde des bases de la vie, etc.
 - › Respect des droits humains.
 - › Autres valeurs limites qui reposent sur les appréciations des divers groupes d'intérêts. Il s'agit en l'occurrence de valeurs limites au-delà desquelles les effets sont considérés comme inacceptables (p. ex. des nuisances dues au bruit).
- › **Incidences spatiales:** le périmètre d'action d'un projet peut varier dans l'espace. Il convient de faire la distinction entre faibles incidences à plus large échelle (c'est-à-dire au-delà du périmètre d'action visé) et fortes incidences à l'échelle locale.
- › **Marge d'optimisation:** il existe généralement une certaine marge de manœuvre qui permettent d'optimiser un projet, que ce soit par des adaptations (optimisations à l'intérieur du projet) et/ou par des extensions (optimisations avec mesures complémentaires). Cf. également le chapitre 4.2.

On peut retenir, en résumé, que plus l'importance de ces critères additionnels est grande, plus les effets d'un projet doivent être soigneusement examinés et pondérés. Une importance particulière est notamment accordée au transfert de charges sur les générations futures.

B) PRINCIPES D'ÉVALUATION

L'évaluation doit pouvoir marier différentes approches. Cela signifie concrètement:

- › Les conflits d'objectifs sont à mettre clairement en relief.

- › L'évaluation doit, d'une part, fournir une vue d'ensemble sous forme condensée, notamment en reflétant des valeurs moyennes (comparaison entre les trois dimensions de la durabilité, p. ex.).
- › L'évaluation doit, d'autre part, se focaliser sur les effets très positifs ou très négatifs (exemple des fonds structurels de l'UE: évaluation positive de la compétitivité assortie d'une évaluation négative des nuisances).

La vue d'ensemble s'obtient plutôt au niveau des critères d'ordre supérieur, voire même au niveau des trois dimensions du développement durable. Ces agrégations sont à fonder sur des règles précises et ne doivent constituer qu'un élément parmi d'autres de l'évaluation.

Les effets très positifs ou très négatifs sont, par contre, traités au niveau des 27 critères du Ci-Rio. L'importance d'une telle approche réside dans le fait que les principaux conflits d'objectifs ainsi que les potentiels d'optimisation demeurent mieux identifiables à ce niveau. En outre, ce sont précisément ces valeurs extrêmes, positives et négatives, qui sont importantes pour comparer des variantes.

Principes régissant l'évaluation des effets

Les résultats dégagés par l'analyse des impacts sont à évaluer sur la base des principes suivants:

- › Lors de la comparaison de plusieurs variantes, la préférence doit être donnée à celle qui ne provoque pas de trop lourdes charges dans l'une ou l'autre des trois dimensions de la durabilité. Il faut tendre vers un équilibre entre les trois dimensions.
- › Un projet doit satisfaire à des exigences minimales, telles que des normes environnementales nécessaires à la santé des êtres humains et à la préservation du milieu naturel, des normes permettant de mener une vie digne ou la garantie des droits humains (cf. à ce sujet le paragraphe sur les exigences minimales). Les exigences minimales ne sont pas négociables. Ainsi, les résultats qui se situent au-dessous de ces exigences ne peuvent pas être compensés par des effets positifs dans d'autres domaines. Il faut alors impérativement rechercher des solutions d'optimisation.
- › Une attention particulière – et éventuellement un poids plus important – doit être accordée aux domaines dont l'évolution est constamment négative et que le projet aggrave encore dans ce sens (cf. le paragraphe sur la pondération). Des mesures d'optimisation sont nécessaires dans de tels cas (cf. à ce propos le chapitre 4.2).
- › Dans la mesure où un projet pourrait avoir des conséquences négatives irréversibles sur l'un des critères ou que les charges se reportent sur les générations futures, le critère en

question doit peser plus lourdement dans la balance. Là encore, il convient de trouver des solutions d'optimisation en conséquence.

- › Si un projet renferme de grands risques et/ou s'il n'est pas possible de prévoir les conséquences d'un projet sur certains aspects du développement durable, il est indispensable de prévoir des solutions de rechange. C'est le principe de précaution qui entre en jeu ici, au sens d'une mesure préventive contre des effets potentiellement dangereux.
- › Les effets au niveau des grands espaces méritent davantage d'attention. L'évaluation doit prendre en compte l'intensité des effets (faibles incidences à plus large échelle contre fortes incidences à l'échelle locale). Les effets au niveau des espaces restreints ont généralement moins de poids, car des limites sont imposées aux atteintes à l'échelle locale.
- › Lorsque la marge d'optimisation est particulièrement grande (et cela tant pour atténuer des effets négatifs que pour renforcer des effets positifs), l'élaboration de solutions de rechange réalistes s'impose d'autant plus.

Pondération

Dans le paragraphe sur les principes d'évaluation, on évoque à plusieurs reprises la possibilité d'accorder un poids plus grand à certains critères. Se pose donc la question de savoir si des directives doivent être établies à l'avance en ce qui concerne certains critères ou la pondération elle-même.

Poser une exigence de type quantitatif pour la pondération d'un critère (p. ex. poids double en cas de tendance négative) paraît peu judicieux dans le cadre d'un processus d'évaluation avant tout qualitatif. On ne peut, par exemple, pas déterminer si des effets très négatifs sur un critère (---), alors que son évolution reste généralement stable par ailleurs, sont à considérer comme plus mauvais ou meilleurs que des effets légèrement négatifs sur un critère (-), alors que son évolution est plutôt défavorable. De même, de faibles incidences à plus large échelle ne sont pas comparables avec de fortes incidences à l'échelle locale. Il est donc important qu'une évaluation qualitative d'un projet soit clairement motivée. Et c'est précisément la raison pour laquelle des principes d'évaluation sont utiles et nécessaires.

C) EVALUATION SUR LA BASE DES RESULTATS DE L'ANALYSE DES IMPACT ET DES CRITERES SUPPLEMENTAIRES

L'évaluation de la durabilité proprement dite d'un projet s'attache à interpréter les résultats de l'analyse des impacts à l'aide des critères et des principes d'évaluation supplémentaires exposés ci-dessus, ainsi qu'à détecter les conflits d'objectifs.

L'évaluation se fait tout d'abord au niveau des 27 critères du Ci-Rio. Les questions de contrôle suivantes sont à clarifier pour l'ensemble de ces critères ou, le cas échéant, pour les critères les plus pertinents (lors d'une analyse générale) :

- › La **situation** pour certains critères est-elle actuellement **critique**, indépendamment des effets du projet à examiner (Sc= situation critique)?
- › **L'évolution** de certains critères est-elle **défavorable**, indépendamment du projet à examiner (T = tendance)?
- › Y a-t-il des effets négatifs sur certains critères qui ne sont pas réversibles ou seulement difficilement (I = **irréversibilité**)?
- › Les charges ne sont-elles pas supportées par la génération actuelle, mais reportées sur **des générations futures** (Gén. = transfert sur les générations futures)?
- › Existe-t-il pour certains critères **des risques ou des incertitudes** liés au projet (Ri = risque / incertitude)?
- › **Des exigences minimales**, indispensables à un développement durable, sont-elles formulées pour certains critères (Min = exigence minimale)?
- › Quelle est **l'étendue du périmètre d'action** du projet à examiner pour certains critères (effets locaux et/ou à large échelle)? (Péri = périmètre d'incidence spatiale)
- › Y a-t-il des moyens d'**optimiser** le projet pour certains critères? Peut-on adapter des parties du projet ou atténuer des effets négatifs par des mesures d'accompagnement (Opt = possibilité d'optimisation)? Ou alors, les effets négatifs sont-ils attribuables en premier lieu à des processus externes et sont de ce fait peu influençables par le projet?

Le tableau 7 montre, à titre d'exemple, quelle forme pourrait revêtir l'évaluation d'un critère pris isolément.

PRESENTATION POSSIBLE DE L'ÉVALUATION A L'EXEMPLE D'UN CRITERE PARTICULIER											
Crit.	E	T	Sc	I	Gén.	Ri	Min.	Opt.	Péri	Estima- tion	Interprétation
Eau	-	-	non	non	oui	non	non	oui, mesures d'accom- pagne- ment	sur- tout local	-3	Effets négatifs renforcés par tendance néga- tive. Danger de transfert sur générations futures. C'est pourquoi -3 (au lieu de - 2).

Tableau 7 Exemple d'un tableau des résultats de l'évaluation pour un critère particulier. Abréviations: Crit.: critère du Ci-Rio; E: effet; T: tendance; Sc: situation critique; I: Irréversibilité; Gén.: transfert sur les générations futures; Ri: risque/incertitude; Min: exigence minimale; Opt: possibilité d'optimisation; Péri: périmètre d'incidence spatiale.

Les effets identifiés sont estimés en tenant compte des différents critères d'évaluation. Cette différenciation permet de durcir ou d'adoucir l'évaluation finale. Le résultat est représenté sur une échelle allant de -3 à +3.

De manière analogue au degré de précision qui distingue une analyse générale d'une analyse détaillée, le processus d'évaluation peut, lui aussi, faire l'objet d'un approfondissement plus ou moins marqué. Mais les étapes partielles demeurent les mêmes, indépendamment du degré de précision que l'on souhaite obtenir. L'évaluation approfondie a simplement recours à des méthodes supplémentaires et plus fines, telles que celles qui sont proposées au chapitre 3.1.

Conflits d'objectifs

Après avoir procédé à l'évaluation des critères pris séparément, le deuxième pas consiste à mettre en lumière les principaux conflits d'objectifs et formes de disparité et à condenser les principaux résultats sous une forme adéquate. Les conflits d'objectifs émergent lorsqu'un projet provoque des effets à la fois positifs et négatifs. Le besoin d'optimisation, resp. le potentiel conflictuel entre les groupes d'intérêts et de pression des différentes dimensions est d'autant plus fort que les conflits d'objectifs entre les dimensions sont grands. Ces conflits peuvent être évalués aussi bien au niveau des critères particuliers qu'au niveau des dimensions du développement durable dans leur ensemble. Plus les effets positifs et négatifs s'opposent radicalement, plus le conflit d'objectifs est important. Le degré de conflictualité peut être déduit et interprété à partir du tableau d'évaluation (cf. tableau 7). Il est en outre recommandé de commenter les conflits d'objectifs d'ordre supérieur sous forme de texte.

Les questions de contrôle suivantes peuvent aider à approfondir la problématique des conflits d'objectifs:

- › Les trois dimensions de la durabilité évoluent-elles en sens contraire (existence de conflits d'objectifs) ou dans le même sens (pas de conflits d'objectifs)?
- › Y a-t-il conflits d'objectifs à l'intérieur de certaines mesures, c'est-à-dire entre éléments du projet?
- › Y a-t-il conflits d'objectifs à l'intérieur du projet, c'est-à-dire entre les différentes mesures?
- › Y a-t-il conflits d'objectifs à l'intérieur des différentes dimensions de la durabilité?

Après avoir évalué les critères particuliers et identifié les conflits d'objectifs et les disparités / compensations possibles, il s'agit de résumer les principaux résultats à un niveau plus élaboré. Il serait bon que cette évaluation générale soit qualitative et rendue sous une forme commentée. Elle peut être complétée par des tableaux synoptiques (cf. aussi le chapitre 4.3).

4.2. OPTIMISATION

Quand convient-il d'optimiser un projet et de rechercher des solutions à cet effet ? Le sujet a été brièvement abordé plus haut par le biais des principes d'évaluation.

Deux modalités d'optimisation sont en principe envisageables. D'une part, l'élaboration de différentes variantes d'un projet qui permet d'obtenir un meilleur équilibre entre les trois dimensions du développement durable (adaptation du projet). D'autre part, des mesures d'accompagnement ou des mesures complémentaires qui peuvent atténuer certains effets négatifs ou renforcer des effets légèrement positifs (extension du projet).

Réponses à trouver:

- › Quels sont les moyens d'optimisation (variantes, alternatives) dans les domaines où le besoin d'optimisation a été démontré?
- › Des mesures d'accompagnement sont-elles susceptibles d'atténuer les conséquences négatives d'un projet, resp. de renforcer encore les conséquences positives d'un projet?

Variantes

Les variantes d'un projet sont à intégrer le plus tôt possible dans l'ensemble du processus d'évaluation (si possible déjà avant l'analyse des impacts). Si de telles variantes ne peuvent être développées qu'au stade de l'optimisation, elles doivent autant que possible être également analysées et évaluées quant à leurs effets. Pour réduire l'investissement supplémentaire qui en découle, la comparaison des variantes peut à la rigueur se limiter aux critères et aux conflits les plus importants.

Il est essentiel, pour la concrétisation et la mise en œuvre ultérieure d'un projet, que les exigences auxquelles doivent répondre les variantes soient formulées aussi concrètement que possible.

Mesures d'accompagnement

L'évaluation met en évidence les domaines dans lesquels des mesures destinées à réduire des effets négatifs sont particulièrement nécessaires. Le cas échéant, une comparaison des différentes variantes peut aussi fournir des indications sur les domaines dans lesquels il est possible de renforcer les impacts positifs. Il ne faut néanmoins pas perdre de vue qu'en dehors de l'effet escompté, des mesures d'accompagnement peuvent aussi avoir des répercussions indirectes et imprévues (positives et négatives). En outre, une combinaison de plusieurs mesures d'accompagnement peut avoir des effets cumulatifs difficilement prévisibles.

Les mesures d'accompagnement choisies devraient répondre aux critères suivants (Kirkpatrick/Lee 1999):

- › Etre adéquates: les mesures sont propres à combler le déficit constaté.
- › Etre praticables: les mesures sont praticables du point de vue légal, organisationnel et technique.
- › Etre efficaces: les mesures doivent apporter les améliorations souhaitées sans occasionner de frais disproportionnés.
- › Etre compatibles: les mesures sont compatibles avec les réglementations en vigueur.
- › Etre cohérentes: les mesures d'accompagnement doivent être en harmonie avec les objectifs du développement durable et avec les mesures du projet examiné.
- › Etre complémentaires à d'autres initiatives dans le domaine du développement durable: les mesures ne doivent pas faire double emploi avec d'autres mesures mieux appropriées (p. ex. dans un autre domaine politique).

Définition des exigences pour la concrétisation et la mise en œuvre du projet

Une EED est en principe comprise comme une évaluation ex ante qui intervient prioritairement au moment de la formulation d'une politique. Mais elle peut aussi être effectuée au cours d'autres phases du processus politique. L'important est que les résultats de l'EED soient utilisés pour les travaux de projet subséquents ou que l'on déduise de l'EED des propositions pour les étapes suivantes. Cela signifie, par exemple, focaliser son attention sur les conflits d'objectifs décelés dans l'EED lors d'une évaluation ultérieure d'une stratégie ou d'un programme.

4.3. PRESENTATION DES RESULTATS

Dans la partie consacrée aux résultats, les appréciations critiques des différentes dimensions du développement durable doivent être présentées d'une manière cohérente.

Le but ultime étant d'élaborer des bases décisionnelles transparentes à l'attention des décideurs, il faut que les résultats, variantes et alternatives y comprises, soient communiqués de façon simple et limpide aux plans stylistique et graphique. Un tableau d'évaluation complet pour l'ensemble des 27 critères du Ci-Rio, tel qu'il est présenté à titre d'exemple au tableau 7, est certes une source d'information précieuse, mais il ne se prête guère à des fins de communication ; il est très dispendieux lorsque plusieurs variantes sont en présence. La présentation des résultats devrait répondre aux exigences suivantes:

- › Les répercussions sur les trois dimensions du développement durable doivent apparaître clairement.
- › On doit pouvoir discerner facilement les effets indirects.
- › Les incertitudes et les risques inhérents au projet sont à expliciter.
- › Les informations qualitatives doivent garder leur signification et être évaluées au même titre que les informations quantitatives.
- › Les principaux conflits d'objectifs entre différents critères doivent être visibles. Dans ce cas, une forme de présentation agrégée ne peut pas remplacer des précisions au niveau des critères particuliers.
- › Les possibilités d'optimisation sont à signaler, une comparaison des variantes doit être possible.
- › Il convient de vérifier la plausibilité des résultats de l'EED et d'expliquer les éventuels écarts entre résultats attendus et résultats effectifs. La pertinence du jeu de critères utilisé pour l'évaluation de l'activité ou du projet en question doit faire l'objet d'une analyse critique.

Formes possibles de présentation des résultats d'une EED

Il existe de nombreuses formes de présentation des résultats, et il est toujours préférable d'en utiliser plusieurs et de les combiner avec des explications écrites. Il faut notamment veiller à choisir à la fois des représentations qui fournissent une vue d'ensemble et d'autres qui peuvent illustrer des effets particuliers très marqués. L'idéal est donc un mélange opportun entre informations condensées dans des graphiques et des tableaux et argumentations qualitatives. Les exemples présentés ci-après ne doivent être considérés que comme une composante de la présentation des résultats. Leurs formes varient selon le degré de détail des résultats:

- › Formes de représentation au niveau des 27 critères Ci-Rio,
- › Formes de représentation au niveau des quinze critères du Conseil fédéral,
- › Formes de représentation au niveau d'une sélection de neuf critères du Ci-Rio,
- › Formes de représentation au niveau des trois dimensions du développement durable.

a) Présentation des résultats au niveau des 27 critères du Ci-Rio

A ce niveau, les tableaux et graphiques présentent les résultats de l'évaluation des 27 critères du Ci-Rio sans agrégation au niveau supérieur, ce qui permet de mieux identifier les effets ponctuels conséquents. Seuls les critères qui sont essentiels pour un projet sont repris ici.⁹ Deux formes possibles sont illustrées par les tableaux 8 et 9.

EVALUATION DES CRITERES ESSENTIELS DU CI-RIO COMPTE TENU DE TOUS LES CRITERES D'EVALUATION (EXEMPLE)									
Critère Ci-Rio	Effet	Tendance	Irréversibilité	Gén. futures	Risque / incertit.	Exigence minimale	Pot. optimisation	Incid. spatiales	Appréciation
ECONOMIE									
PIB	--/++						X	X	0
Efficiency de l'infrastructure	++								+2
Compétitivité	+								+1
SOCIETE									
Solidarité	--						X		-3
Sécurité sociale	--						X		-2
Egalité des chances	-					X	X		-2

Tableau 8

⁹ Par souci de clarté et de lisibilité, il est nécessaire de réduire le nombre de critères représentés, car l'évaluation de critères peu ou non pertinents pour le projet surchargerait un tableau.

Les résultats de l'évaluation apparaissent dans le tableau 8 sous forme simplifiée. Les critères d'évaluation pertinents ne sont plus décrits en détail, mais uniquement marqués d'une croix, indiquant par là qu'ils sont à prendre en considération lors de l'évaluation. Les exigences minimales qui doivent être remplies dans tous les cas peuvent être mises en relief. Les explications supplémentaires sont à commenter.

Une autre possibilité de représentation qui peut inclure plusieurs variantes est celle, par exemple, du tableau 9.

COMPARAISON DES VARIANTES, REDUITE AUX CRITERES ESSENTIELS					
	Critère	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Motifs
Eco1	PIB				
Eco2	Efficiencia de l'infrastruct.				
Eco6	Compétitivité				
Soc6	Solidarité				
Soc8	Sécurité sociale				
Soc9	Egalité des chances				

Tableau 9 Comparaison des variantes pour les critères du Ci-Rio entre lesquels il existe d'importants conflits d'objectifs. Echelle des valeurs: gris foncé: -3 et -2; gris moyen: -1 à +1; gris clair: +2 et +3.

Les appréciations chiffrées sont remplacées ici par un code de couleur clairement défini. Dans cet exemple, les effets très positifs (+2 et +3) sont reproduits en gris clair, les effets légèrement positifs, neutres et faiblement négatifs (+1, 0, -1) en gris moyen et les effets très négatifs (-2 et -3) en gris foncé. Une gamme de couleurs mixte (p. ex. un dégradé du vert au rouge) au lieu d'un dégradé de gris – utilisé ici pour des raisons d'impression – améliore encore l'effet visuel des résultats. Le tableau fait ressortir les conflits d'objectifs essentiels et permet de saisir d'un coup d'œil les principaux résultats d'évaluation. Toutefois, les conflits d'objectifs d'ordre supérieur (p. ex. entre deux dimensions de la durabilité), qui ne peuvent être traduits par le biais des critères particuliers, ne sont pas visibles à ce niveau et doivent être commentés dans un texte.

b Présentation des résultats au niveau des 15 critères du Conseil fédéral

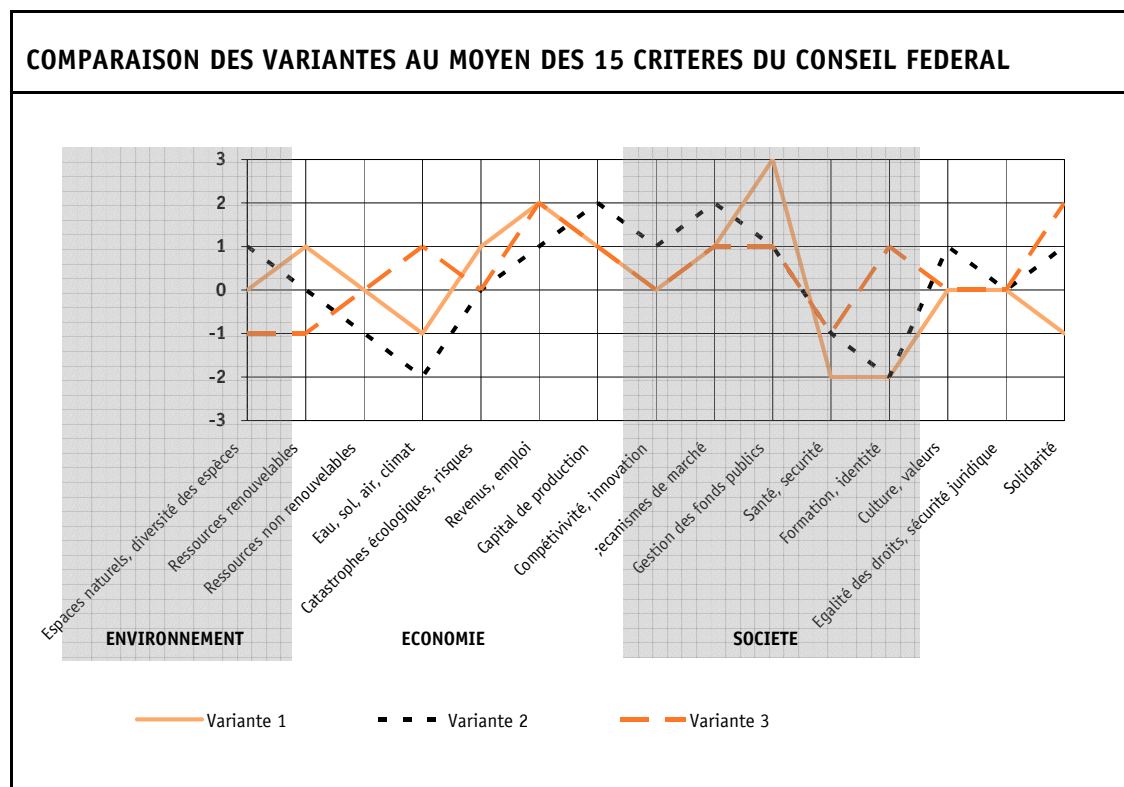


Figure 13 Forme de présentation possible d'une comparaison de variantes au moyen des 15 critères du Conseil fédéral.

Les courbes graphiques permettent de comparer des variantes avec un nombre aisément maniable de critères. Les trois dimensions étant distinctes les unes des autres (par des couleurs), les forces et faiblesses des variantes se discernent bien dans chacune des dimensions. Les différences à l'intérieur des différents critères ne peuvent pas être illustrées. Mais la difficulté principale consiste à ramener les résultats obtenus pour les 27 critères du Ci-Rio à quinze critères. L'agrégation doit s'effectuer sur la base de règles précises. Les relations étant claires et les critères à l'intérieur des dimensions de la durabilité ayant le même poids, il est donc admissible en principe d'agréger les critères à l'intérieur d'une même dimension. Mais une telle agrégation est obligatoirement réductrice, car des informations importantes pour l'évaluation sont perdues au cours du processus (p. ex. les données actuelles du problème, les tendances, l'aspect d'irréversibilité, les risques, etc.). L'évaluation globale reste finalement un processus qualitatif d'une pesée pluridimensionnelle des intérêts.

c) *Présentation des résultats au niveau d'une sélection de neuf critères du Ci-Rio*

Cette forme de représentation se réfère à neuf critères sélectionnés du Ci-Rio (ou moins selon les cas). Elle permet de se concentrer sur les critères considérés comme primordiaux.

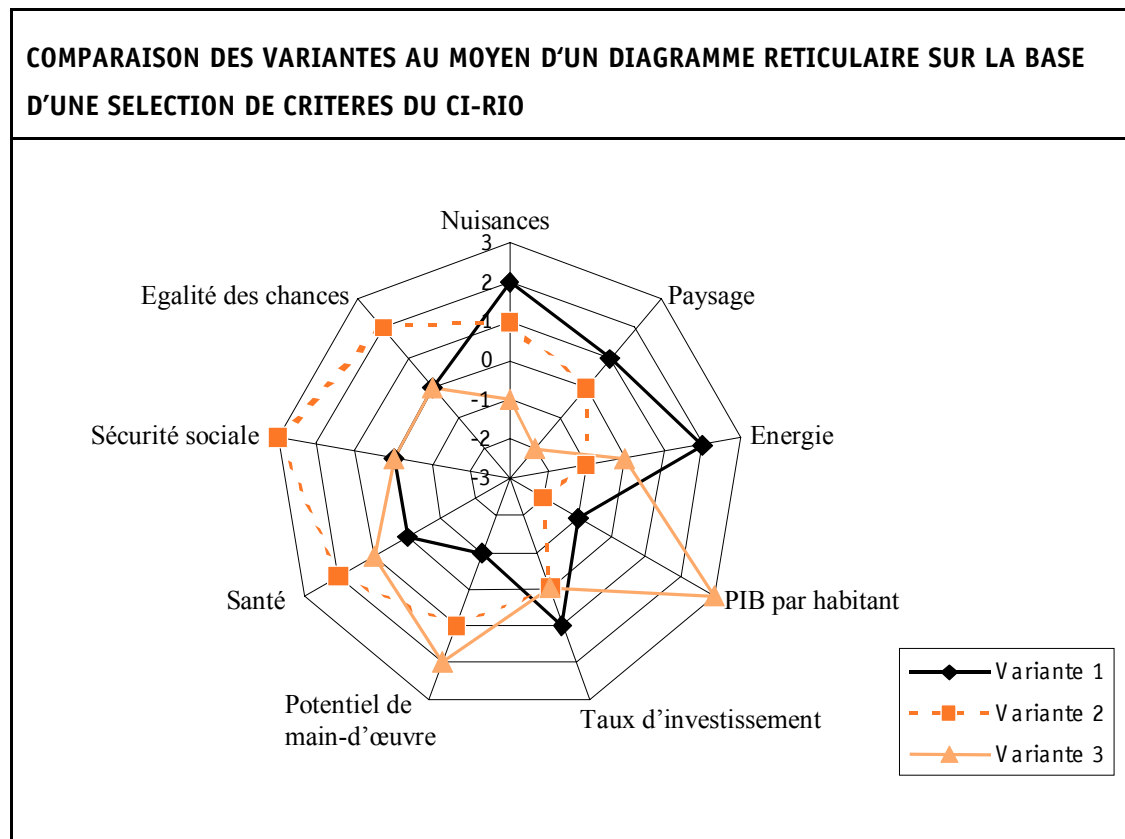


Figure 14

L'avantage de ce diagramme en forme de rosette est de pouvoir comparer directement plusieurs variantes dans un même graphique. Les forces et faiblesses des différentes variantes sont apparues clairement. La concentration sur neuf critères permet une évaluation au niveau des domaines les plus pertinents.

Une autre forme de représentation qui permet en outre d'illustrer les plages de valeurs est présentée au tableau 10.

REPRESENTATION DE FOURCHETTES DE VALEURS								
Critères de durabilité	Appréciation							Remarques
	+3	+2	+1	0	-1	-2	-3	
Nuisances	■	■	■					
Paysage								?
Energie						■	■	
PIB par habitant								?
Taux d'investissement					■	■	■	
Potentiel de main-d'œuvre				■	■	■	■	
Santé				■	■	■	■	
Sécurité sociale				■	■	■	■	
Egalité des chances			■	■	■	■	■	

Tableau 10 Exemple d'une interprétation des résultats au moyen d'une sélection de critères du Ci-Rio. + effet positif, - effet négatif, 0 effet neutre, ? effet inconnu resp. critère non pertinent.

Les disparités entre les différents critères apparaissent distinctement ; toute la fourchette des valeurs, y compris les effets inconnus ou non pertinents, peut être visualisée. Les explications des appréciations peuvent être intégrées sous forme de texte dans le tableau lui-même ou données séparément.

d) *Présentation des résultats au niveau des 3 dimensions du développement durable*

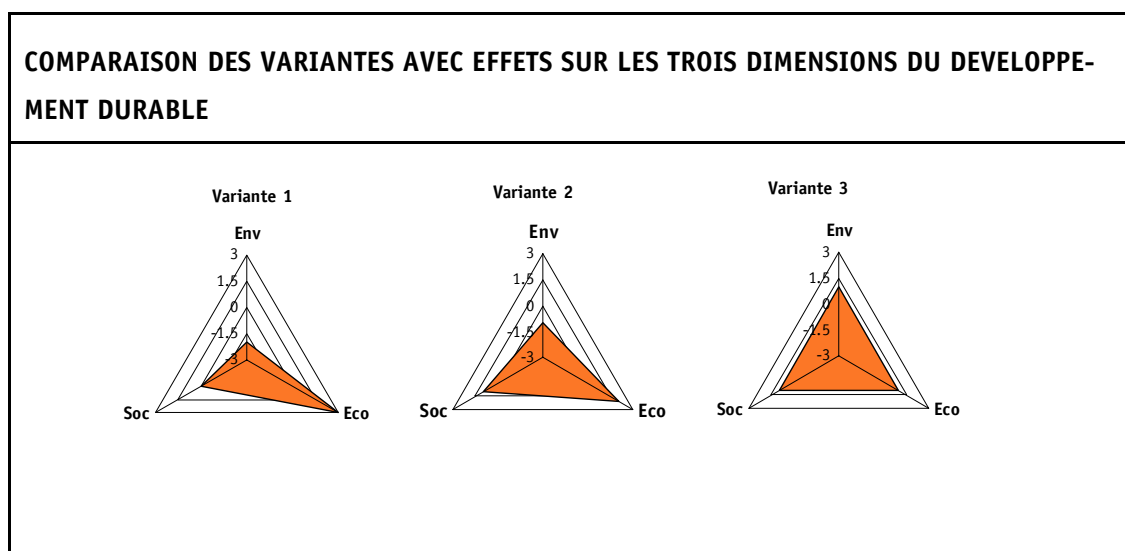


Figure 15 Exemple d'une comparaison de variantes sous forme d'une rosette simple (diagramme réticulaire) avec trois dimensions.

La représentation au niveau des trois dimensions du développement durable montre clairement les axes de poussée des variantes et met en relief les déséquilibres entre les dimen-

sions à l'intérieur des différentes variantes. Le haut niveau d'agrégation pose pourtant de grandes exigences en matière de règles d'agrégation. De surcroît, les conflits d'objectifs à l'intérieur des dimensions de la durabilité ne peuvent pas être reproduits. Il est donc indispensable de les expliciter en ayant recours au texte et à des représentations complémentaires.

4.4. QUESTIONS DE PROCEDURE RELATIVES A L'EVALUATION ET A L'OPTIMISATION

L'évaluation ne peut être effectuée que selon une règle d'évaluation unique. La possibilité, resp. le bien-fondé d'une quantification est également limitée. C'est pourquoi le principe de la transparence vaut particulièrement pour cette étape de travail. Les évaluations doivent pouvoir être motivées et reposer sur des critères clairement énoncés. Il faut notamment veiller à ne pas occulter les évaluations divergentes, les risques et les incertitudes, pas plus que les conflits d'intérêts.

Une autre question essentielle est celle d'une organisation judicieuse de la participation. Selon le degré de précision et le but de l'évaluation, des acteurs divers peuvent ou doivent être intégrés au processus d'évaluation. Reste à définir sous quelle forme d'autres services fédéraux et groupes d'acteurs y sont associés. A cet effet, on peut envisager des procédures ou des forums de consultation qui permettent à d'autres services fédéraux d'exprimer leur avis, au même titre que les cantons, les communes et les représentants de la société civile.

4.5. RESULTATS DE L'EVALUATION ET DE L'OPTIMISATION

EVALUATION

1. Les informations sur les critères déterminants pour l'évaluation sont rassemblées.
2. Les principes qui doivent régir l'évaluation sont établis et pris en compte.
3. Les effets isolés du projet sur les critères des dimensions Environnement – Economie – Société sont évalués au plan qualitatif. Un éventuel changement de la pondération des divers critères doit être motivée.
4. L'évaluation des répercussions sur les trois dimensions du développement durable est résumée globalement et motivée.
5. Les principaux conflits d'objectifs sont mis en évidence et commentés.
6. Les motifs sur lesquels est fondée l'ensemble de l'évaluation de la durabilité sont énoncés de manière transparente. L'intégration des services concernés et, le cas échéant, d'autres groupes d'intérêts est assurée.

OPTIMISATION

1. Les domaines dans lesquels il existe un besoin d'optimisation sont clairement identifiés.
2. Les moyens d'optimisation (variantes et mesures d'accompagnement) sont indiqués. Les variantes sont si possible soumises également à une analyse des impacts et à une évaluation.
3. Les propositions pour optimiser la suite des travaux du projet sont élaborées.

PRESENTATION DES RESULTATS

1. Les résultats de l'évaluation et de l'optimisation sont présentés de façon claire et compréhensible. Ils peuvent servir de bases décisionnelles pour les décideurs.
2. Les exigences à respecter au niveau administratif suivant sont définies.
3. Les résultats quantitatifs et qualitatifs sont traités de manière équivalente. Les représentations graphiques sont toujours assorties d'explications écrites.
4. Les incertitudes et les risques sont exposés.

PARTIE III PERSPECTIVES

La présente conception générale établit les bases méthodologiques qui permettent de procéder à une évaluation de la durabilité des projets et activités politiques au niveau des stratégies, des programmes, des conceptions et des plans. Certaines questions n'ont toutefois pas encore trouvé de réponses définitives. La suite des opérations consistera à tester et à affiner la conception à l'aide d'exemples pratiques. Hormis le perfectionnement de la méthode, il s'agira également d'aborder le problème d'un ancrage institutionnel et juridique approprié de l'évaluation de la durabilité au niveau fédéral. Dès lors, les questions essentielles qui se posent sont les suivantes:

- › Quelles sont les interrelations entre l'évaluation de la durabilité et d'autres instruments d'évaluation et de contrôle existants ou en projet au niveau stratégique, programmatique et conceptuel? Quel rapport y a-t-il en particulier entre l'EED et l'étude stratégique de l'environnement?
- › A quels échelons d'autres services fédéraux et, au besoin, également des cantons, communes et organisations non gouvernementales doivent-ils être consultés, resp. intégrés au processus ? Comment l'office responsable doit-il associer d'autres services fédéraux à l'élaboration de l'EED, notamment au cours des premières phases (analyse de la pertinence, analyse des impacts) ? Comment l'intégration peut-elle être assurée sans que les consultations deviennent trop ardues et coûteuses?
- › Faut-il conférer force obligatoire à l'instrument d'évaluation de la durabilité ? Qui effectue les analyses de la pertinence, qui est informé de leur résultat et de quel droit de participation les autres services fédéraux disposent-ils?
- › Sous quelle forme faut-il communiquer une EED? Sous quelle forme doit-elle être intégrée dans les processus politiques établis (p. ex. comme partie constitutive d'un message)?
- › Comment incorporer les évaluations de la durabilité dans les structures et processus existants le plus simplement possible?

Toutes ces questions trouveront des réponses fondées et adaptées à la pratique à une date ultérieure, notamment lorsque les applications expérimentales de la méthodologie de l'EED auront fourni un nouvel éclairage.

BIBLIOGRAPHIE

- ARBTER K. 2003:** Studie zur Nachhaltigkeitsprüfung: Stand der Dinge und Einsatzmöglichkeiten in Österreich, Zwischenbericht, octobre 2003. En cours d'élaboration, non publié.
- ARE 2001:** Système d'objectifs et d'indicateurs de transports durables (ZINV DETEC). Version octobre 2001, Berne.
- ARE 2003:** Nachhaltigkeitsbeurteilung - Rahmenkonzept für eine Anwendung auf der politisch-strategischen Ebene. Strategie Nachhaltige Entwicklung des Bundesrates 2002, Massnahme 22. Rapport intermédiaire non publié, août, Berne (en allemand).
- BAUDEPARTEMENT DES KANTONS AARGAU 2004:** Zehn Leitsätze Nachhaltigkeit, Entwurf. En cours d'élaboration, non publié.
- BRÜGGEMANN A./R. COENEN/T. FLEISCHER/C.R. KARGER 2001:** Szenarien. In: Grunwald A./R. Coenen/J. Nitsch/A. Sydow/P. Wiedemann (Eds): Global zukunftsfähige Entwicklung – Perspektiven für Deutschland (Bd. 2). Forschungswerkstatt Nachhaltigkeit, Berlin, 127-140.
- CANTON DE BÂLE-CAMPAGNE 2003 :** Strategie Nachhaltige Entwicklung 2003 bis 2007 des Kantons Basel-Landschaft, 20 mai, Liestal.
- CHANCELLERIE FEDERALE/OFS 2004:** Les indicateurs: instruments stratégiques de conduite pour la politique. Rapport du Conseil fédéral du 25 février 2004 en réponse au postulat „Création d'un système d'indicateurs en tant qu'instrument de conduite“ (00.3225) de la Commission „Programme de la législature“ du Conseil national (00.016 CN), Neuchâtel.
- COMITE INTERDEPARTEMENTAL RIO (Ci-Rio) 2001:** Politik der nachhaltigen Entwicklung in der Schweiz: Standortbestimmung und Perspektiven, Rapport principal, avril, Berne.
- COMITE INTERDEPARTEMENTAL RIO (Ci-Rio) 2004:** Activités de la Suisse en faveur du développement durable: bilan et perspectives pour 2004. Rapport intermédiaire sur l'avancement des travaux qui découlent de la Stratégie 2002 pour le développement durable et du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg 2002. Berne.
- CONSEIL FEDERAL 2002:** Stratégie pour le développement durable, Berne.
- DIRECTION DES TRAVAUX PUBLICS, DES TRANSPORTS ET DE L'ENERGIE DU CANTON DE BERNE 2004:** Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern: Nachhaltigkeitsbeurteilung, Einführung und Leitfaden, Testversion, Berne.
- EPF NOVATLANTIS, VILLES ET CANTONS DIVERS 2003:** Indicateurs centraux pour le développement durable des villes et des cantons. Rapport final, juin, Zurich.

- EUROPEAN COMMISSION 2002:** A Handbook for Impact Assessment in the Commission: How to do an Impact Assessment.
- EUROPEAN COMMISSION, DG REGIO 2002a:** The Thematic Evaluation on the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development, Volume 1: Synthesis Report, December.
- EUROPEAN COMMISSION, DG REGIO 2002b:** The Thematic Evaluation on the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development, Annexes to Volume 1: Synthesis Report, December.
- EUROPEAN COMMISSION, DG REGIO 2002c:** The Thematic Evaluation on the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development, Volume 2: Concepts and Methods, December.
- INFRAS 2003:** Wirkungsanalyse EnergieSchweiz 2002: Wirkungen der freiwilligen Massnahmen und der Förderaktivitäten von EnergieSchweiz auf Energie, Emissionen und Beschäftigung. Rapport final, août 2003, Zurich.
- INTERDEPARTEMENTALE KONTAKTGRUPPE «WIRKUNGSPRÜFUNGEN» (IDEKOWI) 2003:** Zwischenbericht vom 10. April 2003 der Interdepartementalen Kontaktgruppe «Wirkungsprüfungen», Berne (en allemand).
- KIRKPATRICK C./N. LEE 1999:** WTO New Round: Sustainability Impact Assessment Study, Phase Two, Main Report, 18 November 1999, Manchester.
- KIRKPATRICK C./N. LEE/O. MORRISSEY 1999:** WTO New Round: Sustainability Impact Assessment Study, Phase One Report, 1st October 1999, Manchester.
- KIRKPATRICK C./S. MOSEDALE 2002:** European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment, prepared for the EU-LDC International Conference on Improving Global Governance for Development: Issues and Instruments, 8-10 December 2002, Chiang Mai, Thailand. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
- OFAG 2001:** Rapport agricole, Berne.
- OFAG 2002:** Développement des indicateurs agro-environnementaux et monitoring (projet). Phase I: Cadre et conception des indicateurs agro-environnementaux, 29 mai, Berne.
- OFAS 2001:** Analyse des impacts de la LAMal: Rapport de synthèse. Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche n 16/01, Berne.
- OFFICE FEDERAL DES CONSTRUCTIONS ROUTIERES 1991:** Mögliche Methoden zur Gesamtbewertung bei Prüfverfahren, Berne.
- OFROU 2003:** Indicateurs du développement durable pour les projets d'infrastructure routière (NISTRA): Un instrument d'évaluation de projets d'infrastructure routière qui

prend en compte les objectifs du développement durable. Description détaillée de la méthode, 25 août, Berne.

OFS/ARE/OFEFP 2003: Monitoring du développement durable MONET. Rapport final: Méthodes et résultats, Neuchâtel.

VERHEEM R. 2002: Recommendations for Sustainability Assessment in the Netherlands. The Netherlands EIA Commission, Utrecht.