

La nouvelle analyse d'impact des initiatives de la Commission : un outil pour le développement durable ?

La Commission européenne a publié, en juin 2002, une Communication sur une nouvelle approche en matière d'évaluation de l'impact de ses initiatives. A partir de 2004, toute nouvelle proposition législative ou non législative devra faire l'objet d'une évaluation au regard de ses impacts économiques, sociaux et environnementaux. La CES s'est à plusieurs reprises prononcée en faveur de l'adoption d'un tel outil d'évaluation. Cet article en évalue les apports et les limites.

La nouvelle approche en matière d'analyse d'impact (AI) de ses propositions publiée par la Commission européenne le 5 juin 2002¹ est ambitieuse. Elle remplacera l'ensemble des instruments d'analyse d'impact en vigueur par un seul procédé, qui évaluera l'impact des mesures envisagées sur le développement durable. A partir de 2004, elle s'appliquera à toutes les propositions majeures de la Commission².

La CES s'est à plusieurs reprises prononcée en faveur de l'adoption par la Commission d'outils d'évaluation de ses propositions³ permettant d'assurer une meilleure intégration de la dimension environnementale dans le processus de Lisbonne et de favoriser une transition des modes de consommation et de production vers une qualité sociale et de l'emploi.

Même s'il est trop tôt pour apprécier la manière dont il est mis en œuvre par les services de la Commission, il est clair que le nouveau processus d'analyse d'impact constitue un progrès dans la pratique de la Commission. Son intervention en amont du processus de décision devrait favoriser la cohérence dans la recherche de solutions équilibrant les aspects économiques, sociaux et environnementaux. Mais il paraît peu à même d'aider à concevoir des politiques contribuant activement au développement durable. Beaucoup trop floue sur les méthodes analytiques et la consultation des parties concernées, la nouvelle procédure risque de tomber dans l'exercice technocratique.

Une plus grande cohérence pour l'élaboration des politiques européennes

L'adoption du système d'AI visait en premier lieu à améliorer la qualité et la cohérence des politiques de l'Union. Sur de nombreux points, le nouveau système devrait en effet améliorer réellement les systèmes d'analyse d'impact existants à la Commission.

L'identification des impacts probables de la mesure envisagée interviendra à un stade précoce de la préparation de la décision, et non plus sur une

proposition finalisée. L'idée est que les résultats de l'analyse d'impact puissent réellement orienter le processus de décision. Différents scénarios de *policy-mix* peuvent être examinés pour atteindre l'objectif fixé, de manière à faire émerger, par un processus itératif, la solution qui "maximise les avantages pour l'ensemble des acteurs de la société, ou qui minimise les incidences négatives", en considérant simultanément les conséquences environnementales, sociales et économiques.

Alors que les évaluations sont actuellement effectuées sur une base verticale uniquement par la direction générale concernée (analyse d'impact sur les entreprises, sur l'environnement ou sur l'emploi, par exemple), la nouvelle approche cherche à équilibrer les aspects sectoriels et horizontaux et à encourager la coordination des directions. L'analyse prendra en compte le champ le plus large possible des effets potentiels de la mesure envisagée, y compris en dehors du champ direct de son impact, en considérant simultanément les aspects économique, social et environnemental.

L'identification des effets distributifs de la mesure envisagée fera partie de l'analyse d'impact. Les "perdants" et les "gagnants" devront être identifiés, qu'il s'agisse d'acteurs, de groupes sociaux, de secteurs économiques ou de zones géographiques. Les impacts internes seront distingués des impacts externes (hors UE).

La dimension temporelle sera prise en compte, en mettant en balance les effets à court terme et les effets à long terme par le biais notamment de méthodes d'actualisation. Le degré d'irréversibilité des décisions et le principe de précaution seront également pris en compte.

Enfin, on attend de l'analyse d'impact qu'elle permette d'identifier pour l'option politique proposée les compromis les plus avantageux entre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux concurrents. Pour cela, le recours à la quantification des impacts en termes matériels est recommandé.

¹ Communication sur l'évaluation d'impact, COM 2002/276 du 5 juin 2002.

² Dans le cadre de la stratégie politique annuelle et/ou du programme de travail, qu'il s'agisse de mesures réglementaires ou d'autres propositions ayant des incidences économiques, sociales et environnementales.

³ "Faire travailler l'économie pour le développement durable", déclaration conjointe CES, BEE, plate-forme sociale, 6 mars 2002; Résolution de la CES "Europe et le développement durable" des 19 et 20 novembre 2002; EEB, ETUC, *Social platform joint declaration to the 2003 spring European Council* du 6 mars 2003.

Une contribution limitée à la définition de politiques contribuant au développement durable

La deuxième raison pour l'adoption du système d'analyse d'impact était le respect des engagements du Conseil européen de Göteborg sur la mise en place d'un système d'analyse d'impact sur le développement durable. La question est celle de la capacité du système d'AI à définir des politiques contribuant au développement durable au-delà de la juxtaposition d'analyses d'impact économiques, sociales et environnementales. Trois éléments au moins permettent d'en douter.

Le premier est l'absence d'intégration effective entre les "piliers". L'analyse d'impact procède pilier par pilier (économique, social, environnement), sans que soient envisagés les effets de synergie positifs ou négatifs existant entre des performances de natures différentes. Le concept de "durabilité" se réfère pourtant à des conditions spécifiques croisant les enjeux économiques, sociaux et environnementaux (tels que l'équité à l'intérieur et entre les générations, la protection et la préservation des stocks de ressources naturelles et humaines, la réduction des flux matériels nécessaires à la production des biens). Des liens formels entre les différents champs devraient être considérés, par exemple les interactions entre l'environnement et l'économie, à travers l'intégration des coûts sociaux dans les prix ou les impacts sur la santé, ou les conséquences sur la performance économique d'une entreprise de ses performances sociales et environnementales.

Le deuxième problème, lié au précédent, est celui des indicateurs. La Communication propose une liste d'indicateurs pertinents par catégorie (économique, social, environnement) mais aucun indicateur ne rend compte spécifiquement des enjeux du développement durable. Ce constat ne fait que refléter le fait que l'UE ne dispose pas actuellement d'indicateurs permettant d'apprécier les progrès dans la mise en œuvre de la stratégie européenne de développement durable.

Le troisième problème tient à la possibilité donnée aux réalisateurs de l'analyse d'impact d'identifier des mesures d'atténuation (*mitigating measures*) destinées à minimiser les incidences négatives des mesures envisagées. D'une part, la Communication ne dit rien sur ces mesures : doivent-elles aussi être évaluées par rapport à leur impact sur le développement durable ? L'évaluation d'impact peut-elle apprécier à elle seule la gravité d'un dommage éventuel, indépendamment des acteurs concernés ? D'autre part, une perte n'est pas toujours compensable par un gain, notamment lorsque des phénomènes d'irréversibilité existent. On sait, par exemple, que si la perte d'emploi produit un dommage personnel certain, la requalification est parfois inaccessible.

Compte tenu des éléments qui précèdent, le risque existe que le processus d'évaluation d'impact se concentre davantage sur la définition de mesures d'atténuation que sur l'exploration de nouveaux espaces de choix permettant d'améliorer simultanément la qualité sociale, l'état de l'environnement et le développement économique.

Idéalement, les analyses d'impact devraient poser les problèmes dans une perspective de développement durable : le commerce dans un secteur donné est-il actuellement durable ? Si non, pourquoi ? Que peuvent faire les pouvoirs publics pour le rendre plus durable ? Dans cette perspective, le champ d'application s'élargit : les évaluations doivent même pouvoir porter sur des situations existantes, comme base pour le développement de politiques futures ou pour évaluer le coût d'une absence d'action.

Pour un processus plus transparent

La Communication recommande, pour "faciliter la comparaison entre les différents impacts et identifier les compromis et les situations avantageuses pour tous", de "quantifier l'impact en termes matériels et le cas échéant, en termes monétaires". Même si de nombreuses techniques de calcul économique existent pour évaluer des phénomènes d'ordre environnemental, il faut être beaucoup plus clair sur les enseignements qu'il est possible d'en tirer et sur leurs limites.

Nous pensons que l'évaluation économique est avant tout un langage, dont l'usage est dominant actuellement, à travers lequel des questions telles que l'intérêt collectif de la protection de l'environnement peuvent s'exprimer. Les résultats du calcul économique sont tributaires de nombreux éléments qui sont de l'ordre de la convention et non de la théorie économique : différences nationales dans l'évaluation monétaire de certains risques (perte de la vie par exemple), niveau de connaissance acquis lors de l'évaluation, hypothèses concernant la prolongation des tendances ou l'éventualité de ruptures, choix de la méthode de calcul, choix du scénario de référence, etc.

En tant qu'outil de médiation, l'évaluation économique peut aider à faire des choix en mettant les interlocuteurs d'accord sur un certain nombre de critères, en proposant des tests de pertinence des solutions possibles sur lesquels les acteurs peuvent se mettre d'accord au préalable. Le partage et l'acceptation des conventions retenues pour le calcul par tous les interlocuteurs sont donc indispensables à l'utilisation de l'évaluation économique comme outil de débat et non instrument d'autorité.

Par ailleurs, dans plusieurs cas de figure, le calcul économique ne peut fournir à lui seul des objectifs sociaux et environnementaux. En situation d'incertitude (cas non probabilisable) et de risque grave (comme le

changement climatique), il faut d'abord identifier des niveaux-cibles (de pollution, de seuils environnementaux), par des procédures plus collectives (vote, concertation, forum démocratique, ...). Ensuite, dans ce cadre, l'évaluation économique aide à déterminer les voies les plus efficaces pour les atteindre.

Enfin, le choix du champ de l'analyse d'impact est un enjeu majeur, et doit donc être argumenté et transparent. Le développement durable exige d'appréhender à la fois les dimensions globale et locale. Une question souvent ignorée dans les analyses d'impact des politiques européennes est : dans quelle mesure la réalisation des objectifs de l'Union européenne contribue-t-elle ou non à la durabilité globale, et en particulier à une répartition géographique équitable à l'échelle mondiale des richesses, des droits ou des ressources naturelles ? Intégrer cette dimension dans l'analyse d'impact suppose d'identifier systématiquement les flux positifs et négatifs entre l'UE et le reste du monde générés par l'initiative envisagée, en prenant en considération l'ensemble du cycle de vie des produits et les effets économiques directs comme les effets non marchands.

La participation des parties concernées

En plus d'être un outil d'aide à la décision, l'analyse d'impact est censée être un outil de communication, apte à susciter "par la consultation des parties intéressées, un débat utile".

Pourtant, les conditions et les modalités de la consultation telles que définies dans la Communication ne sont pas à la hauteur de cet objectif. En faisant référence uniquement aux normes minimales de consultation selon les orientations définies dans la Communication relative à la consultation⁴, la Communication ne précise :

- ni le stade du processus d'analyse auquel cette consultation doit intervenir : en amont du processus d'évaluation, dans la phase de définition des scénarios alternatifs, ou en aval, pour valider les résultats obtenus;
- ni le champ de la consultation : collecte de don-

- nées et d'informations ou validation des résultats;
- ni la qualité des acteurs devant être consultés : le document parle alternativement de "parties concernées" et "d'experts compétents".

On ne peut donc que regretter l'absence de véritable stratégie de consultation associée à la mise en œuvre de l'AI. Nous pensons que l'analyse d'impact devrait être conçue davantage comme un outil de dialogue organisé avec les experts et les parties prenantes, destiné à construire des compromis entre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux.

La participation des parties concernées en général, et des travailleurs et de leurs représentants en particulier, pourrait se faire au sein d'un comité de pilotage de l'analyse d'impact. Il agirait pour que le processus d'analyse d'impact reflète les intérêts des parties concernées dans une perspective de développement durable, en allant au-delà d'un simple "contrôle externe de qualité" des données. Il s'agirait plutôt d'encadrer les choix aux différentes étapes du processus d'évaluation : choix des scénarios alternatifs, des champs d'analyse, des méthodes et critères d'évaluation, etc.

Contexte et perspectives

L'obligation de procéder à une telle analyse d'impact s'appliquera pleinement aux propositions que la Commission adoptera à partir de 2004. Les travailleurs et leurs représentants seront sûrement sollicités au niveau européen dans le cadre de ces analyses, que ce soit à travers des forums dont ils sont membres au plan européen ou à travers leurs représentations sectorielles. La participation efficace des syndicats à ce processus devrait permettre, non seulement de faire valoir les droits et les intérêts des travailleurs dans une perspective de développement durable, mais aussi de continuer à développer les capacités syndicales d'appréciation et de gestion des enjeux du développement durable, tant au sein des entreprises qu'au plan sectoriel. ■

Sophie Dupressoir, chargée de recherches au BTS
sdupressoir@etuc.org

⁴ "General principles and minimum standards for consultation processes" (http://europa.eu.int/comm/governance/suivi_lb_en.htm).