



ORGANISATION
FOR ECONOMIC
CO-OPERATION AND
DEVELOPMENT



18TH MADRID 2009

INTERNATIONAL     
TRANSPORT RESEARCH SYMPOSIUM

Document de référence n° 2009-30

Novembre 2009

Les perspectives du transport interurbain de personnes Rapprocher les citoyens

SESSION 5 : UNE MOBILITE INTERURBAINE DURABLE

***Contribution de l'évaluation environnementale stratégique
à la gouvernance des politiques des transports***

par

Rodrigo JILIBERTO

TAU Consultora Ambiental
Madrid
Espagne

*Les points de vue exposés dans ce rapport sont ceux de son auteur et ne
représentent pas nécessairement ceux du TAU Consultora Ambiental, de
l'OCDE ou du Forum International des Transports.*

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	3
2. EES, UN CONCEPT QUI ÉVOLUE ET PROGRESSE	6
3. GOUVERNANCE ET EES	10
4. UNE RÉINTERPRÉTATION DANS L'EES DANS L'OPTIQUE DES INSTITUTIONS ET DE LA GOUVERNANCE.....	13
5. LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DES DÉCISIONS STRATÉGIQUES.....	16
5.1. La dimension environnementale substantive des décisions stratégiques	18
5.2. La dimension environnementale procédurale des décisions stratégiques	22
5.3. La dimension environnementale délibérative des décisions stratégiques	24
6. LA GOUVERNANCE ET LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DES DÉCISIONS STRATÉGIQUES EN MATIÈRE DE TRANSPORT.....	24
7. CONCLUSIONS	31
BIBLIOGRAPHIE	34

1. INTRODUCTION

L'évaluation environnementale stratégique (EES), expression qui définit une pratique visant à intégrer la dimension environnementale dans les décisions stratégiques, comme dans les politiques, plans et programmes, a déjà une histoire raisonnablement longue. Selon Dalal-Clayton et Sadler, la phase d'institutionnalisation de cet instrument commence au début des années 90, et l'on peut dire que son utilisation prend de l'extension à l'échelle internationale à partir de 2001 (Dalal-Clayton, Sadler, 2005).

Les premiers ouvrages et numéros spéciaux de revues internationales consacrés à ce sujet datent de la première moitié des années 90. A n'en pas douter, l'approbation de la Directive européenne 2001/42/CEE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, plus connue sous l'appellation de « Directive sur l'évaluation environnementale stratégique », pose un jalon, car elle oblige les 27 États membres de l'Union Européenne à soumettre de très nombreux plans et programmes à la procédure d'EES (UE, 2001).

Parallèlement à cette évolution générale, l'application de l'EES aux politiques, plans et programmes de transports a également fait preuve de dynamisme. Il y a déjà plus d'une décennie, en 1998, la Conférence Européenne des Ministres des Transports (CEMT) publie un premier ouvrage sur le thème de l'EES et les transports (CEMT, 1998).

En 1999, l'OCDE et la CEMT ont organisé une conférence conjointe sur l'EES, qui a donné lieu à la publication intitulée « L'évaluation environnementale stratégique dans le secteur des transports » (CEMT, 2000). Il s'agit d'une révision partielle de l'ouvrage antérieur, complétée des conclusions de la conférence susmentionnée. Dans ces mêmes années, l'Agence Européenne pour l'Environnement faisait connaître les résultats de l'évaluation des RTE (acronyme de réseaux de transport européens) (AEE, 1998), initiative pertinente à l'époque pour comprendre ce que l'EES pouvait apporter à un effort stratégique européen tel celui des RTE. En 2000, la Commission Européenne rend publics les résultats d'une étude concernant l'application de l'EES dans le domaine spécifique des transports (CE, 2000) et, en 2001, elle diffuse une autre étude sur l'application de l'EES aux corridors de transport (CE, 2001).

En prolongement des efforts déployés en la matière, en 2001, un atelier important s'est tenu en Finlande, sous les auspices du Ministère de l'Environnement de ce pays. Intitulé « Planification des transports : l'évaluation environnementale stratégique/intégrée influence-t-elle la prise de décision ? », il témoignait du souci que manifestait déjà la communauté des experts en EES à propos de l'efficacité de cet instrument (Furman, Hildén, 2001).

Dans le même temps, de nombreuses EES différentes ont été appliquées à des plans de transport et à des initiatives spécifiques, tels les corridors, dont des travaux publiés rendent compte (CE, 2001 ; Ministère finlandais de l'Environnement, 2001). C'est en 2002 que paraît le premier ouvrage

exclusivement consacré à la problématique des EES, de la planification des transports et de l'affectation des terres (Fischer, 2002).

Nous pouvons affirmer *a posteriori* que la pratique des EES dans le domaine des transports s'est généralisée, non seulement en Europe, mais aussi dans les pays de l'OCDE, ainsi qu'en Asie, et partiellement en Amérique latine (Banque Mondiale, 2006). Ce mouvement s'est accompagné d'une multiplication des expériences pratiques concernant la mise en œuvre d'EES dans le secteur des transports (Dalal-Clayton et Sadler 2005), et de la parution de différents manuels particulièrement axés sur la question (CE, 2005 ; Ministère des Transports, 2004).

Vers le commencement du nouveau millénaire, donc, les premiers travaux sur l'EES et les transports laissent place à une réflexion qui évalue l'intérêt, la singularité et la faisabilité de l'application de ce nouvel outil dans la formulation de la politique des transports, et qui confirme l'appréciation favorable concernant son utilité et sa pertinence en tant qu'instrument d'aide à la décision dans ce secteur.

Cette première évaluation positive donne une impulsion à l'application plus large de l'EES dans la conception de plans et de programmes de transports : ainsi se développent de riches moyens d'analyse qui s'adaptent progressivement aux caractéristiques du rapport entre planification des transports et environnement pour ce qui est de la typologie des principaux effets des transports sur l'environnement, des échelles auxquelles se situe la planification, de la diversité des modèles de planification et de la typologie des décisions stratégiques en matière de transports. Les travaux ultérieurs, plutôt que de s'appesantir sur une réflexion à propos de ce qui fait l'originalité de l'EES dans la prise de décision en politique des transports, visent à faciliter l'usage de cet instrument et à promouvoir sa mise en œuvre par la diffusion d'études de cas ou l'élaboration de manuels.

L'usage relativement répandu de l'EES dans le secteur des transports ne signifie cependant pas que cette procédure soit dénuée de contradictions ou d'ambiguïtés, puisque le débat se poursuit sur des aspects de l'EES aussi essentiels que la définition de ses objectifs fondamentaux, comme en témoignent les travaux publiés (Dalal-Clayton et Sadler, 2005) et la communauté internationale des experts en ce domaine (Wallington *et al.*, 2007, 2008).

C'est pourquoi son application dans le secteur des transports ne va pas non plus sans problèmes, et parfois de fond, étant donné que ce qui fait débat vaut aussi bien dans le cas de l'aménagement du territoire que dans celui d'un plan de transport. Il est probable que l'expérience pratique de l'EES d'ores et déjà acquise dans le secteur des transports, et celle qui le sera dans les prochaines années, seront à l'avenir jugées à la lumière des solutions apportées aux problèmes conceptuels que pose encore l'EES, ainsi qu'en fonction de ce que l'on en apprendra dans les prochaines années, car il est peut-être trop tôt pour dire si les pratiques sont satisfaisantes ou laissent encore à désirer.

Cela étant, il n'y a peut-être pas lieu d'approfondir ici l'analyse des diverses méthodologies proposées pour l'EES des décisions concernant les transports, de leurs phases et étapes respectives, ou de l'appareil analytique utilisé dans d'innombrables EES spécifiques, notamment l'application du système d'information géographique (SIG), le recours à des groupes d'experts, l'articulation avec l'aménagement du territoire, et les modélisations des systèmes de transport. En effet, la pratique a clairement établi qu'il est possible de mener à bien une procédure d'EES d'un plan ou d'un programme de transports.

En revanche, il peut s'avérer plus révélateur de s'interroger sur le résultat de ces pratiques, c'est-à-dire sur la contribution de l'EES à l'amélioration concrète des politiques des transports. Ce qui nous amène à aborder deux questions étroitement liées. La première est celle de l'efficacité de l'instrument, déjà posée lors de l'atelier susmentionné qui s'est tenu en Finlande en 2001, c'est-à-dire celle de savoir si cet instrument est capable, comme on le suppose, d'influencer les processus décisionnels. La seconde renvoie à la clarification de questions conceptuelles de fond sur la nature et les objectifs ultimes de l'EES, car de la réponse à cette question dépendent, en fin de compte, le type de contribution attendue de l'EES pour améliorer la décision stratégique et son efficacité. Autrement dit, il est inintéressant de s'interroger sur l'efficacité de l'EES pour améliorer ou influencer les décisions stratégiques, si le sens ultime de cette influence, défini par la nature et les objectifs de l'instrument, est encore en discussion.

L'expérience pratique de l'EES fait ressortir clairement, de même que diverses études (Ministère finlandais de l'Environnement, 2001 ; CE, 2009), que l'EES exerce toujours une influence sur le processus de décision. Il apparaît presque inconcevable qu'il en aille autrement, puisqu'en mettant en marche un processus d'évaluation qui interagit avec le processus central de décision, ce dernier est modifié par le simple acte formel consistant à l'évaluer.

L'EES n'en est pas efficace pour autant. Pour savoir si le degré d'influence atteint est ou non celui que l'on recherche, l'objectif visé doit être clair, or le débat n'est pas clos à ce sujet. C'est si vrai que l'on trouve fréquemment dans la littérature des affirmations telles que l'EES correspond bien à l'image d'une famille d'instruments en évolution (Banque Mondiale, 2005, p. 1), ou qu'« il ne s'agit pas d'une approche unique et invariable mais d'une gamme d'approches qui font appel à tout un éventail d'outils » (OCDE, 2007, p. 19), ou encore, plus explicitement selon Sadler, que l'on entend par EES un processus ou une approche générique qui englobe une panoplie d'instruments lesquels, bien que pouvant porter des noms différents et présenter des caractéristiques diverses, se trouvent fonctionnellement liés par l'objectif commun de prendre en compte des considérations environnementales aux plus hauts niveaux décisionnels (Sadler, 2008, p. 14). Tous ces auteurs signalent par ailleurs que l'on ne connaît pas encore suffisamment la nature ou les objectifs de l'EES pour savoir si elle porte ses fruits.

En tout état de cause, l'objectif ultime vers lequel tend l'EES est de contribuer à améliorer l'état de l'environnement et, dans nombre de cas déjà, de parvenir à ce que les décisions stratégiques et relatives aux transports soient conformes au principe du développement durable (Partidário, 2007; Wallington *et al.*, 2007). Ce qui oblige à poursuivre les recherches à travers la pratique, et au-delà, pour établir un cadre théorique et conceptuel qui confère de la solidité au rôle de l'EES dans les politiques publiques. C'est ainsi qu'il deviendra possible d'en dire davantage sur sa contribution à l'amélioration des politiques publiques, hormis que c'est une « panoplie d'instruments appliqués à ces politiques publiques ».

En ce sens, nous nous proposons dans cet article d'offrir un cadre de référence pour l'EES permettant de clarifier en quoi cet instrument peut améliorer les politiques publiques en général, et les politiques des transports en particulier. Cela suppose, à l'évidence, de mieux intégrer la dimension environnementale et celle du développement durable, mais aussi de renforcer la gouvernance des politiques publiques, notamment dans le secteur des transports.

2. EES, UN CONCEPT QUI EVOLUE ET PROGRESSE

Les travaux publiés dans ce domaine insistent beaucoup sur l'absence de définition précise de l'EES et de ses objectifs. (Brown, Therivel, 2000 ; Banque Mondiale, 2005 ; Dalal-Clayton et Sadler, 2005 ; Wallington *et al.*, 2007). En raison de ce flou, dans les faits, l'évaluation prend des formes très diverses, ce qui a amené à la considérer comme une « famille d'instruments en évolution ».

En conséquence, les auteurs proposent différents schémas de classification des EES effectués en pratique selon les objectifs, les approches et les techniques retenus (Partidário, 2000 ; Dalal-Clayton et Sadler, 2005 ; Sadler, 2008 ; Bina, 2008) ou des systèmes conceptuels destinés à classer les différents types d'EES (Wallington *et al.*, 2008).

Ce processus d'évolution conceptuelle, amorcé au milieu des années 90, a ceci de remarquable qu'il se poursuit. C'est-à-dire que l'évolution conceptuelle de l'EES, de même que les systèmes et modèles qui visent à classer ses applications diverses, changent au fil du temps, continuent à évoluer. Même les chercheurs qui ont proposé des définitions et des schémas suggèrent, après un certain temps, des définitions et des approches différentes : citons par exemple la modification de la typologie des EES avancée par Dalal-Clayton et Sadler en 2005, puis modifiée par Sadler en 2008 (Dalal-Clayton et Sadler, 2005 ; Sadler, 2008).

Il ressort de ce qui précède, d'une part, qu'il est difficile d'opérer une synthèse conceptuelle de la pratique complexe de l'EES et, d'autre part, qu'il est urgent de conceptualiser cette pratique pour lui donner du sens. Or, ce qu'il est intéressant de constater, ce n'est pas seulement qu'il s'est produit une évolution et une diversification, mais aussi qu'il y a eu progrès. Autrement dit, l'évolution observée suit un axe, une orientation donnés.

Les premières définitions de l'EES étaient étroitement liées aux concepts de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) des projets (Dalal-Clayton et Sadler, 2005 ; Bina, 2007). Ainsi que nous l'avons signalé dans un autre article (Jiliberto, 2007), nombre de définitions initiales de l'EES (Therivel *et al.*, 1992 ; Therivel et Partidário, 1996), par exemple celle de Sadler et Verheem fréquemment citée dans les travaux publiés, plaçaient au cœur de l'EES la prise en compte des conséquences des décisions pour l'environnement : l'évaluation environnementale stratégique, selon ces auteurs, est le processus systémique d'étude et de prévision des conséquences écologiques des initiatives proposées à un niveau décisionnel élevé ; ce processus vise à intégrer dès le départ les critères environnementaux comme éléments de décision dans tous les secteurs et à tous les niveaux de planification, en y accordant la même importance qu'aux critères économiques et sociaux. (Sadler et Verheem, 1996).

Le conséquentialisme positiviste de l'EES s'est érodé avec le temps¹. Par exemple, il est intéressant de voir comment évolue la pensée de certains auteurs, tel Verheem : celui-ci soutenait dans un premier temps, en 1996, que l'EES avait pour objet d'anticiper les conséquences environnementales des décisions, pour ensuite affirmer, en l'an 2000, que le rôle de l'EES consistait à

donner plus de poids aux thèmes environnementaux dans les décisions stratégiques (Verheem et Yonk, 2000), puis faire observer, en 2005, que l'EES est un outil destiné à prendre en compte les considérations environnementales dans les politiques, les plans et les programmes dès les premiers stades du processus décisionnel (Ahmed, Mercier, Verheem, 2005).

La même évolution est décelable chez d'autres auteurs dont les travaux sont largement diffusés auprès de la communauté des spécialistes de l'EES, notamment Partidário, qui a fait valoir très tôt, dès 1996, avec Therivel, que l'objectif de l'EES était d'intégrer les effets environnementaux dans les politiques, plans et programmes (Partidário et Therivel, 1996). Cet auteur soutient actuellement que l'EES est un instrument d'évaluation d'impact de nature stratégique, ayant pour objectif de faciliter l'intégration des questions d'environnement dans l'évaluation des possibilités et des risques associés aux actions stratégiques engagées dans un cadre inspiré du principe du développement durable (Partidário, 2007, p. 12), en prônant l'élaboration d'une EES qu'elle qualifie de stratégique.

L'essentiel, dans cette évolution, tient au fait que l'EES est moins axée qu'auparavant sur la notion d'impact environnemental, et adopte désormais comme idées centrales des concepts beaucoup plus souples et vagues, tels les effets environnementaux, les thèmes environnementaux, les aspects environnementaux, etc. Cette tendance fait d'abord ressortir qu'il est difficile d'appliquer un concept issu du conséquentialisme positiviste dans l'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes. Par ailleurs, la pratique révèle une autre difficulté : celle de ne pas connaître assez bien les conséquences des décisions pour centrer sur elles l'amélioration de la conception de l'EES. A cet égard, Bina est très instructif dans son appréciation de l'évolution du modèle de l'EES, précisant qu'un aspect important de ce changement est le recul de l'importance de la prévision et de l'évaluation des incidences au profit d'un éventail d'activités (Bina 2008, p. 114).

Cela sous-entend un tournant majeur dans la rationalité sur laquelle repose l'évaluation, puisqu'il n'est plus possible de la baser strictement sur une rationalité substantive, objective et étayée par la connaissance des conséquences matérielles probables des décisions.

Les définitions ultérieures ont de plus en plus mis l'accent sur le fait que l'objectif de l'EES n'est pas exclusivement ou primordialement de prendre en compte les conséquences des décisions dans les processus décisionnels, mais plutôt d'améliorer les processus eux-mêmes, bien entendu du point de vue de l'environnement (Brown et Therivel, 2000; Jiliberto, 2002 et 2004a, 2004b ; Caratti *et al.*, 2004 ; Bina, 2007 ; PNUD, 2004). La définition de la Banque Mondiale est significative en ce sens : pour cette institution, l'EES est une approche participative visant à placer les aspects environnementaux et sociaux au cœur du processus décisionnel, et à exercer une influence sur les processus de planification du développement, de prise de décision et de mise en œuvre à un niveau stratégique (Mercier, 2004 ; Banque Mondiale, 2005).

Cette évolution conceptuelle montre que l'EES n'est plus comprise comme étant surtout un instrument dont la fonction principale serait de fournir des informations techniquement étayées concernant les conséquences environnementales matérielles de la décision (Bina, 2007). A l'évidence, ce n'est pas par hasard : cela s'explique par la dysfonctionnalité qu'a impliqué la transposition d'un bagage technique et procédural, efficace mais simple, comme celui de l'évaluation environnementale des projets, à l'évaluation des entités socio-politico-techniques complexes que sont les politiques, les plans et les programmes.

Cette première rupture a eu pour effet de faire surgir une forte tendance méthodologique qui entend centrer l'EES sur le processus de décision (Caratti, *et al.*, 2004 ; Partidário, 2007 ; Kornov, Thissen, 2000), en y voyant davantage un instrument d'interaction stratégique et volontariste avec le processus décisionnel qu'un moyen d'informer les décideurs sur ses conséquences environnementales, en général négatives (Bina, 2007, 2008).

De la rupture avec la rationalité substantive, positiviste et conséquentialiste de l'EES a résulté la proposition de fonder l'évaluation sur une rationalité procédurale. S'il n'est pas possible d'améliorer la décision en fonction de ses conséquences positivement identifiées, on peut alors le faire en améliorant la procédure de son élaboration. La rationalité substantive en tant que fondement de l'évaluation est remplacée par une rationalité procédurale. C'était, à la base, ce que proposait délibérément le projet de recherche européen ANSEA (Caratti *et al.*, 2004 ; Dalkmann *et al.*, 2004).

La rigueur conceptuelle, l'abondant matériel empirique apporté par la proposition d'axer l'EES sur le processus décisionnel et l'absence dans la littérature de remise en cause ou de critique invoquant de solides arguments (Nilsson *et al.*, 2009) n'ont pas concrètement empêché que la conception classique de l'EES centrée sur les incidences environnementales reste dominante dans la pratique en ce domaine, surtout en raison du message ambigu qu'a fait passer la législation récente en la matière, laquelle n'évolue pas au même rythme que le débat conceptuel. Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'influence exercée par l'inertie méthodologique et les pratiques culturelles, tant en matière d'évaluation environnementale que de planification, dont les modifications s'opèrent lentement, ni non plus la nécessité de vérifier l'efficacité des nouvelles orientations dans la pratique.

Cela ne veut pas dire pas pour autant que l'évolution de l'EES n'obéit pas à un ordre, qu'elle ne suit pas une orientation ; il ne s'agit pas d'une prolifération pure et simple de contenus possibles. La première étape de changement consiste à dépasser le paradigme de l'évaluation conséquentialiste privilégiant les effets positifs et le produit de la décision, pour parvenir à une évaluation axée sur le processus décisionnel et sur l'amélioration de sa qualité du point de vue de l'environnement.

Mais le changement ne s'arrête pas là. L'EES axée sur le processus de décision, qui résulte du choix de placer ce processus au cœur de l'EES, a obligé à pénétrer dans le monde complexe de la théorie de la décision et de l'analyse des politiques, car il fallait répondre à la question de savoir jusqu'à quel point la prise de décisions stratégiques pouvait être cohérente avec les méthodologies d'évaluation environnementale fondées, en dernier ressort, sur des critères de rationalité objective ou procédurale. Il s'avérait particulièrement décisif de le savoir, dès lors que d'après la théorie de la décision et l'analyse des politiques, ce n'était pas le cas, faute d'un modèle rationnel de prise de décision dans le domaine des politiques publiques, où prévalaient plutôt des modèles et des logiques sans rapport avec le modèle rationnel substantif archétypique (Kornov, Thissen, 2000 ; Dalkmann, Nilssen, 2001).

Les résultats de cette recherche théorique et de la pratique de l'EES proprement dite ont fait prendre une nouvelle orientation aux travaux de définition des concepts à la base de l'EES. Ce tournant est motivé par la conviction grandissante que le modèle d'évaluation environnementale stratégique, même quand il est centré sur la décision, s'appuie sur un paradigme de rationalité technique (objective ou procédurale) qui ne peut être concilié avec la nature décisionnelle des processus de décision stratégiques.

L'axe fondamental du raisonnement suivi est que le modèle d'EES basé sur l'impact environnemental, tout autant que le modèle centré sur le processus décisionnel, présupposent certaines

propriétés de rationalité qui font défaut au processus de décision : la rationalité substantive, au sens de la concordance des fins et des moyens ; la rationalité procédurale, au sens où il faut franchir une série rationnellement étayée d'étapes ; et un sujet rationnel, c'est-à-dire une entité identifiable qui assume ces rationalités (Wallington *et al.*, 2008 ; Banque Mondiale, 2005). La vaste expérience acquise en matière d'analyse des politiques et une bonne part de la pratique de l'EES confirmeraient l'affirmation selon laquelle ces conditions ne sont pas remplies (Kornov et Thissen, 2000).

Les deux modèles d'EES reposent, en dernière instance, sur l'hypothèse selon laquelle un simple apport d'information technico-rationnelle infléchirait le processus de décision dans la bonne direction, du point de vue de l'environnement (Bina, 2008). Cette manière de voir serait réductrice, étant donné la véritable nature des processus de décision stratégiques, lesquels non seulement s'inscrivent dans des contextes complexes, mais sont aussi sujets à un haut degré d'incertitude, à des conflits de valeurs, à des rapports de pouvoir dans la plupart des cas asymétriques et à des négociations, ou dépendent de réseaux et de la culture politique, sans oublier le jeu de forces politiques qui s'établit entre les acteurs du schème d'évaluation.

Parallèlement à cette évolution conceptuelle, la pratique de l'EES a permis de cerner progressivement le rôle important du contexte pour la qualité des résultats obtenus dans un processus d'EES. En 2001 déjà, dans le cadre de l'atelier susmentionné tenu en Finlande, une série de facteurs contextuels, dont dépendait l'efficacité de l'influence de l'EES sur les processus de décision, ont été systématisés. Il s'en dégageait, à l'évidence, que le succès de l'EES était très tributaire du contexte dans lequel elle s'inscrivait. Ultérieurement, la réflexion a été poussée plus avant par plusieurs chercheurs dans ce sens (Hilding-Rydeviky Bjarnadóttir, 2007 ; Wallington *et al.*, 2008 ; Fischer, 2005). Ce fait est manifeste aussi dans les manuels d'EES qui attirent l'attention de façon persistante sur la singularité présumée de chaque EES, déterminée par un contexte hypothétique particulier (Jiliberto et Bonilla, 2009 ; Wallington *et al.*, 2007 ; Ahmed, Mercier, Verheem, 2005 ; Verheem, 2000), qui réclame de la souplesse au stade de la conception.

Dans cette réflexion, le contexte s'entend au sens large et va du type, de l'échelle et de la fonction de la décision évaluée jusqu'à la tradition délibérative ou plus technocratique de la planification elle-même, en passant par le cadre politique et institutionnel et ses priorités, l'architecture du pouvoir et ses règles, et la culture en matière de planification.

Le souci du contexte renvoie à la caractéristique singulière de l'EES pour laquelle, à la différence de beaucoup d'autres instruments d'aide à la formulation des politiques publiques, l'importance des facteurs contextuels est si grande que ceux-ci déterminent en fait le devenir possible de chaque EES en tant qu'instrument d'aide à la formulation d'une décision stratégique. En conséquence, les facteurs contextuels cessent d'être le contexte de l'EES pour devenir des éléments de l'EES.

Une explication très sensée de l'importance que revêt le contexte dans l'application de l'EES est la suivante : la dysfonctionnalité que suppose l'utilisation de modèles d'évaluation technico-rationnels dans des contextes décisionnels qui ne se comportent pas selon la même logique apparaît comme une surdétermination du contexte. Il s'agit simplement de la non-congruence entre le milieu auquel on applique l'instrument et l'instrument lui-même.

Aux yeux de l'évaluateur qui juge son instrument approprié, cette dysfonctionnalité ne semble pas imputable au fait que l'instrument soit mal adapté, mais à une caractéristique « confuse » du contexte, qui rend l'application complexe. En fait, les logiques de décision qui valent pour le contexte

ne sont pas rationnelles, et elles l'emportent sur la volonté de rationalisation inhérente au modèle d'évaluation technico-rationnel, d'où l'impossibilité d'adopter un modèle universel type.

Il importe de prendre sérieusement en considération ces deux réflexions qui se font jour dans les dernières études publiées sur l'EES, car il serait très erroné de penser que l'EES pourrait modifier les logiques de décision prédominantes dans les processus de formulation des politiques publiques. Il est plutôt nécessaire de penser et repenser l'instrument, pour l'adapter avec créativité à l'environnement dans lequel intervient son application, et d'en réinterpréter la fonction.

Le nouveau tour qu'a pris le débat sur l'EES amène donc à penser que les modèles d'EES, tant celui qui est fondé sur la notion d'impact que celui qui est centré sur la décision, s'appuient sur un paradigme d'évaluation technico-rationnelle (rationalité substantive ou procédurale) qu'il faudrait dépasser pour que l'évaluation soit opérante et efficace. Il ne serait plus question de se borner à passer d'une évaluation de produit à une évaluation de processus : il faudrait aller au-delà du modèle d'évaluation technico-rationnel, destiné par essence à mettre des informations rationnellement fondées au service de la décision. Et, si l'on se veut cohérent avec l'analyse effectuée, il s'agit de proposer un instrument conforme aux logiques de décision qui sont celles de l'environnement dans lequel il s'applique.

3. GOUVERNANCE ET EES

A ce stade, nous pouvons nous demander quel est le rapport entre l'EES et la gouvernance, et que peut apporter cet instrument à la gouvernance des politiques des transports.

La gouvernance est une notion relativement nouvelle, en général diversement interprétée, c'est pourquoi nous nous devons de présenter une référence minimale pour pouvoir en parler. Les Nations Unies en donnent la définition suivante : « La gouvernance est le système de valeurs, de politiques et d'institutions par lequel une société gère ses affaires économiques, politiques et sociales au travers de diverses interactions au sein de l'État, de la société civile et du secteur privé et entre ceux-ci. C'est la manière dont s'organise la société pour prendre et mettre en œuvre des décisions – parvenir à une entente mutuelle, à un accord et à une action. Elle englobe les mécanismes et les processus permettant aux citoyens et aux groupes d'organiser leurs intérêts, d'accorder leurs différences et d'exercer leurs droits et obligations légaux. Il s'agit des règles, des institutions et des pratiques qui fixent des limites et fournissent des incitants aux individus, aux organisations et aux entreprises. La gouvernance, en ce compris ses dimensions sociale, politique et économique, fonctionne à chaque niveau d'entreprise humaine, que ce soit dans le foyer, dans le village, dans la ville, dans le pays, dans la région ou dans le monde » (PNUD, 2000).

Une autre définition, plus concise, et directement liée à notre problématique, est la suivante : la gouvernance traite des interactions entre les pouvoirs publics et les autres organisations sociales, des rapports que ceux-ci entretiennent avec la société civile, et de la façon dont les décisions sont prises dans un monde complexe. La gouvernance est donc un processus par lequel les sociétés ou les organisations prennent leurs décisions importantes, désignent les acteurs qu'elles associent au processus et définissent comment rendre des comptes (Graham, Amos, Plumptre, 2003).

La manière dont les groupes humains prennent leurs décisions stratégiques sur l'orientation du développement et les rôles qui incombent à chacun dans cette évolution, ainsi que les modalités d'exécution de ces décisions et de la reddition de comptes les concernant se trouvent au cœur de la gouvernance. L'une de ses composantes essentielles est sans doute la prise de décisions sur les aspects stratégiques du développement de chaque groupe humain.

De ce point de vue, on peut dire que l'EES est au cœur de la gouvernance de nos sociétés d'aujourd'hui, en particulier de la gouvernance des politiques publiques, et bien entendu de la gouvernance des politiques des transports. Et ce, simplement parce que l'EES est un outil d'aide à la décision stratégique dont l'objectif ultime est de tenir compte comme il convient, dans la prise de décisions stratégiques, des valeurs écologiques de la société à un moment donné (Jiliberto, 2002).

Autrement dit, d'une part, le centre de gravité de l'EES est le même que celui de la gouvernance, à savoir la décision stratégique. De l'autre, le propos de l'EES est tout à fait cohérent avec les principes d'une bonne gouvernance. En effet, l'EES contribue à renforcer la légitimité des décisions stratégiques et élargit l'éventail des participants, elle favorise une vision stratégique en ce qui concerne la reconnaissance des valeurs écologiques de la société, et elle sert à améliorer la qualité des décisions elles-mêmes, ainsi que la reddition de comptes, tout en respectant le cadre juridique en vigueur et l'égalité de toutes les parties en cas de différend, autant de principes admis comme étant ceux d'une bonne gouvernance (PNUD, 2000). Comme le signale le Livre Blanc consacré à la gouvernance européenne : « Cinq principes sont à la base d'une bonne gouvernance et des changements proposés dans le présent Livre Blanc : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence » (CE, 2001). L'EES peut contribuer de façon spécifique au respect de chacun de ces principes.

Assurément, l'EES n'est pas la gouvernance tout entière, car en dépit de tendre vers la prise en compte d'un ensemble de valeurs plus large que celui des valeurs écologiques dans la perspective d'un développement durable, elle se cantonne en principe au domaine de l'environnement. Mais surtout, son apport pour améliorer les pratiques de gouvernance se centre sur le moment de l'évaluation de la décision, ce qui l'enrichit beaucoup.

L'EES est propice à une bonne gouvernance, parce qu'elle met systématiquement en question la qualité des décisions stratégiques du point de vue de l'environnement. Cela suppose par exemple de se demander en quoi consistent les enjeux stratégiques. Cette démarche permet également de scruter les décisions concernant les transports pour vérifier qu'elles apportent une contribution effective à la mise en œuvre d'un modèle de transport durable, ou qu'elles envisagent différentes solutions stratégiques, telles la gestion de la demande, les incitations en faveur des transports publics et les modes de transport non motorisés. Elle conduit aussi à s'interroger sur la façon dont l'EES promeut l'intermodalité ou la capacité de coordonner la planification des transports, l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

L'EES stimule l'ouverture des processus décisionnels stratégiques en direction d'une série d'acteurs de la collectivité traditionnellement écartés de la prise de décision, en associant systématiquement des instances de participation de la société civile au processus d'évaluation.

S'agissant des politiques des transports, il en va de même, encore qu'il faille tenir compte de la complexité particulière de la gouvernance de ces politiques, qui met en jeu un réseau dense d'intérêts, d'institutions, de politiques sectorielles et de processus.

L'EES peut contribuer à renforcer la gouvernance des politiques publiques, et ce potentiel n'est pas sans rapport avec la manière dont elle est interprétée et de appliquée, comme nous l'avons vu dans les sections précédentes.

A cet égard, l'expérience acquise est ambiguë ou ambivalente, faute d'évaluation précise dans ce sens. Néanmoins, la trop grande importance du contexte dans l'application de l'EES, comme je le disais plus haut, donne plutôt à penser qu'il est difficile de faire cadrer correctement l'EES avec les processus où agit la gouvernance des politiques sectorielles.

Les modèles technico-rationnels d'évaluation environnementale stratégique généralement mis en œuvre jusqu'à ce jour, légèrement différents les uns des autres, n'aident pas à exploiter le potentiel de gouvernance dont l'EES est porteuse. Ils obligent en effet les acteurs essentiels de la procédure – le promoteur de la politique, du plan ou du programme soumis à évaluation, d'un côté, et l'autorité compétente en matière d'environnement, de l'autre – à adopter dès le départ des positionnements stratégiques opposés, ce qui fait obstacle, bien entendu, à la création d'un espace de dialogue, quel qu'il soit, susceptible de favoriser les processus de gouvernance sectorielle.

Or, c'est justement le fondement technico-rationnel présumé de l'évaluation qui en est responsable, parce qu'il tient pour acquis que l'évaluation repose sur une base « objective » et qu'elle ne peut donc rien dévoiler de plus. Les parties se retranchent alors d'emblée dans leurs positions, devant la menace d'une « information objective divulguée » qui pourrait aller à l'encontre de leurs intérêts.

C'est ainsi que chacune des parties se sent *a priori* menacée par des arguments par hypothèse technico-objectifs, et donc irréfutables, que l'autre partie pourrait faire valoir. Il s'ensuit, avant même que le processus ne s'amorce, des prises de position stratégiques clairement opposées à la logique de la bonne gouvernance.

Le phénomène est aggravé précisément par l'absence de fondement technico-rationnel solide de l'évaluation, carence qui laisse évidemment une grande marge discrétionnaire. Un bon exemple à cet égard est le résultat de l'application de la Directive européenne sur l'EES, qui a placé au centre de la procédure un rapport environnemental ayant pour objectif essentiel de produire des informations soi-disant « objectives et techniquement fondées » sur les éventuels impacts environnementaux des plans et programmes évalués (CE, 2001).

L'expérience acquise en matière d'EES montre que les éventuels impacts sur l'environnement des plans et des programmes évalués ont peu à peu cessé de se trouver au cœur de l'EES à cause de réelles difficultés techniques rencontrées (Bina 2007). A ce propos, il est justifié d'accorder une attention particulière à la conclusion à laquelle est arrivée la Commission Européenne, lorsqu'elle a évalué l'application de la Directive européenne sur l'EES : elle a qualifié de problème clé l'absence de méthodologie pour la prévision des impacts (CE, 2009). C'est pourquoi l'exigence normative qui impose de centrer la procédure sur un scénario hypothétique objectivement difficile à réaliser augmente, pour chacune des parties, le risque de voir l'autre partie avancer, durant le processus d'EES, des arguments arbitraires sur lesquels il serait difficile de trancher dans un débat « raisonné », ce qui favorise le positionnement stratégique et la méfiance, au lieu d'encourager le dialogue et la coopération.

4. UNE REINTERPRETATION DE L'EES DANS L'OPTIQUE DES INSTITUTIONS ET DE LA GOUVERNANCE

De même que la critique du modèle d'EES axé sur la notion d'impact environnemental a placé au cœur de l'évaluation le processus décisionnel, dont l'amélioration devenait alors l'objectif de l'EES, la critique des modèles technico-rationnels d'EES déplace à nouveau le centre de gravité de l'évaluation, lequel n'est autre de ce point de vue que le dialogue et la négociation (Wallington *et al.*, 2007).

L'évolution conceptuelle de l'EES a obéi à une logique quasiment scolaire. Les premiers modèles d'EES se fondent sur une rationalité, que la théorie de la décision qualifierait de substantive, et qui est propre au concept économique de choix rationnel (Dalkmann, Nilsson, 2001). L'EES a pour objet de renseigner sur les conséquences environnementales des différentes options pour pouvoir, en fonction de cette information, adapter de manière optimale les moyens aux finalités voulues.

S'il s'avère que cet ajustement est « techniquement » impossible, le modèle proposé est celui d'une EES axée sur la décision, dont la rationalité est fondamentalement procédurale (Simon, 1987). Dans l'impossibilité de trouver une solution optimale, ce qu'il faut améliorer, c'est le processus à l'origine de la solution, quelle qu'elle soit (Dalkmann *et al.*, 2004).

Lorsque les limites des deux approches sont mises en évidence par les anticorps que produisent les approches technico-rationnelles dans un contexte décisionnel ne cadrant pas avec ces modèles de rationalité, il est proposé d'adopter des démarches d'EES faisant ressortir que cet instrument contribue à améliorer la prise de décision à condition de cibler des aspects tels que la délibération, le dialogue, la négociation, la coopération, les institutions et la gouvernance (Wallington *et al.*, 2007 ; Bina, 2007 ; Banque Mondiale, 2005). Autrement dit, il est proposé de passer d'une EES fondée sur une rationalité substantive ou procédurale à une EES basée sur une rationalité délibérative (Habermas, 1997). Au sens de cette rationalité proposée, la décision est bonne, parce qu'elle est le fruit d'un processus de délibération, dès lors qu'il a été impossible de l'améliorer sur la base d'informations objectives et/ou de prescriptions procédurales.

Les logiques de la délibération, du dialogue et de la négociation sont beaucoup plus proches des modèles de rationalité qui régissent les processus de décision stratégiques. Ainsi, l'EES pourrait s'emboîter avec davantage de fluidité dans le processus ou objet évalué, ce qui permettrait effectivement d'influer sur les processus de décision stratégiques.

Cependant, dès que l'EES est dépourvue de contenus substantifs ou procéduraux, il se produit un vide au regard de ce que l'on vise à obtenir grâce à elle, de façon spécifique ou substantive. S'il ne s'agit plus d'incorporer des informations sur les conséquences des différentes politiques envisageables, ni d'améliorer le processus de conception et de sélection de ces politiques, que vise donc l'EES ? A l'évidence, on ne saurait affirmer que la mise en place d'un mécanisme de dialogue entraînera quelque chose de précis hormis le fait même que le dialogue s'établisse. L'objectif de l'EES

serait-il donc de dialoguer sur la prise en compte de la dimension environnementale dans les décisions stratégiques, sans que le résultat concret de ce processus de dialogue ait quelque importance ?

Ceux qui ont soutenu avec insistance qu'un changement était nécessaire dans l'EES pour s'orienter vers plus de délibération (Wallington *et al.*, 2007) répondent en fait à cette question en arguant que l'objectif ultime de l'EES serait plutôt d'induire un processus d'apprentissage permettant qu'une rationalité écologique imprègne peu à peu les processus décisionnels stratégiques (Bina, 2007).

Autrement dit, les EES, prises isolément, ne viseraient pas d'objectif précis quant aux outils à mettre en œuvre, mais le processus entendu comme un tout aurait pour finalité de catalyser un apprentissage de gouvernance, dont l'objet serait l'ensemble socio-institutionnel au sens large dans lequel sont prises les décisions stratégiques d'une société. Chaque EES est singulière ; elle a tout au plus un méta-objectif.

Cette solution du dilemme posé par la finalité de l'EES dans un modèle délibératif soulève deux problèmes évidents. Le premier concerne la nécessité de démontrer que, pour atteindre ce méta-objectif, il n'y a pas de meilleur instrument susceptible d'agir directement sur la sous-représentation supposée de la rationalité écologique dans les processus décisionnels stratégiques. On voit mal comment défendre, du point de vue de l'efficacité des politiques publiques, l'idée de ne pas utiliser un instrument agissant directement dans le sens de l'objectif visé – par exemple la formation des agents dans les entités responsables de ces décisions – si l'on veut introduire des logiques de rationalité écologique dans les processus de prise de décisions stratégiques.

Le second problème que pose cette solution apportée au dilemme de la finalité d'un modèle délibératif d'EES est le suivant : il faut prouver que l'activité délibérative est efficace en soi pour élever le degré de rationalité écologique dans les processus décisionnels stratégiques. Là aussi, il est discutable, dans l'optique des politiques publiques, de miser sur un instrument dont l'efficacité pour atteindre le méta-objectif est pratiquement indéterminée.

Tout ceci donne à penser que, même s'il est logique de faire valoir qu'un modèle délibératif d'EES, tout comme un modèle technico-rationnel, que le modèle soit de nature substantive ou procédurale, aide à introduire une rationalité écologique présumée dans le processus décisionnel stratégique, il faut entendre par là qu'il s'agit d'un sous-produit, d'une externalité positive générée par le processus tendant vers un résultat positif substantif, lequel doit être obtenu directement et parfaitement vérifiable à chaque application de l'instrument d'EES.

Pour approcher la définition de la finalité de l'EES dans un modèle délibératif, il faut simplement revenir à l'objectif premier de cet instrument : intégrer la dimension environnementale dans les décisions stratégiques. Les approches rationnelles substantive ou procédurale d'EES cernent immédiatement la dimension environnementale présumée des décisions stratégiques, et précisent ainsi clairement l'objectif substantif que chaque EES vise directement ; c'est ainsi que ce qu'elles font ressortir comme étant la dimension environnementale stratégique reste incorporé à la décision.

La pratique a justement montré que l'EES est peu efficace pour atteindre ces objectifs, c'est précisément pourquoi l'EES a évolué vers un modèle délibératif. Or, ce que la nécessité de se tourner vers un modèle délibératif met en doute, ce n'est pas tant le contenu substantif lui-même de l'intégration de la dimension environnementale dans les décisions stratégiques, que la manière de procéder. En principe, une approche technico-rationnelle ne ferait pas cas de la logique du contexte politique dans lequel ces décisions sont prises.

Toutefois, cela ne veut pas dire *a priori* que ce que les modèles technico-rationnels présentent comme étant la dimension environnementale des décisions stratégiques ne le soit pas, en définitive. Mieux encore, il est tout à fait logique de penser que, quelle que soit la dimension environnementale des décisions stratégiques, elle ne peut être exprimée autrement qu'en termes technico-rationnels.

La difficulté vient exclusivement de ce qu'il est inimaginable, étant donné la rationalité qui prime dans la prise de décisions stratégiques, de recourir à une procédure qui intègre cette dimension environnementale au moyen d'un processus d'évaluation dans lequel les aspects technico-rationnels l'emportent sur les aspects délibératifs, car la logique de ce contexte est précisément celle de la négociation où se manifestent de nombreux discours et intérêts divers, qui reposent tous sur un fondement technico-rationnel.

Il n'est donc pas question de dire que le discours technico-rationnel n'ait pas sa place dans une EES. Ce qui ne saurait arriver, c'est que la dimension environnementale soit prise en compte en postulant qu'il n'existe qu'un seul discours technico-rationnel valable. C'est pourquoi il importe de prendre la délibération comme axe, non pas du contenu de l'EES, mais de sa rationalité. Si l'on suit le modèle délibératif d'EES, on peut affirmer qu'il est rationnel, et donc bon, de faire entrer en ligne de compte dans une décision stratégique la dimension environnementale qui découle du dialogue non conditionné où s'expriment divers discours technico-rationnels sur la dimension environnementale stratégique de la décision en question.

Par conséquent, les EES basées sur un modèle délibératif n'ont pas de méta-objectif, mais un but très concret et vérifiable, à savoir celui de parvenir à un consensus sur ce que les acteurs clés entendent, techniquement et rationnellement, par intégration de la dimension environnementale à la décision.

C'est ce qui explique que la dimension environnementale d'une décision stratégique soit par nature indéterminée. Mais la possibilité de la définir dans un processus réglé de dialogue et de négociation ne l'est pas.

L'EES serait en fait un mécanisme institutionnel servant à élucider la responsabilité qui revient aux pouvoirs publics qui prennent les décisions stratégiques au regard de ce qui constitue généralement la mission confiée aux institutions, à savoir conserver et protéger l'environnement, et promouvoir le développement durable.

Étant donné que cette responsabilité est manifestement complexe et diffuse, et surtout qu'elle incombe en dernier ressort aux institutions, car sa définition confère des compétences institutionnelles concrètes, le mécanisme par lequel elle se précise et devient un élément des rouages institutionnels de la gestion de l'environnement est tout aussi complexe. Il est régi, en premier lieu, par une logique délibérative sur laquelle repose l'agencement institutionnel de nos sociétés et, en deuxième lieu, par une délibération techniquement et rationnellement étayée, autre pilier de l'architecture institutionnelle moderne (Faludi, 1987).

L'objectif institutionnel de l'EES consisterait ainsi à délimiter, au cas par cas, la responsabilité qui revient à chaque décision stratégique évaluée dans la défense du principe constitutionnel de protection de l'environnement et de promotion du développement durable. C'est un objectif clair et vérifiable au cas par cas. Pour l'atteindre, on définit un mécanisme institutionnel réglé, s'appuyant sur le dialogue et la négociation, qui doit donner un résultat techniquement et rationnellement fondé,

c'est-à-dire non arbitraire, et renseigner le décideur sur ce que représente, dans son cas concret, la dimension environnementale de sa décision, lui permettant ainsi d'assumer sa responsabilité institutionnelle.

Cette manière de voir l'EES est liée, plus que toute autre, à la notion de gouvernance, et se transforme en un mécanisme de promotion des principes de bonne gouvernance, dans la mesure où elle encourage des pratiques de dialogue, de transparence, de recherche du consensus, de respect mutuel, et favorise en définitive la construction de visions communes sur la viabilité des décisions sectorielles clés.

5. LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DES DECISIONS STRATEGIQUES

En tout état de cause, la dimension environnementale des décisions stratégiques reste la pierre angulaire de l'EES. Cependant, comme nous l'avons déjà signalé, elle ne s'explique pas forcément par une représentation technico-rationnelle unique que l'on pourrait de ce fait qualifier d'objective, ce qui amène à envisager un modèle d'EES délibératif.

Nonobstant, cela n'empêche pas de faire une proposition concernant la nature particulière de cette dimension environnementale, bien que dans le contexte du discours élaboré jusqu'ici, elle ne puisse pas se comprendre autrement que comme une approche ayant pour seul mérite de structurer une définition de la dimension environnementale des décisions stratégiques afin d'en débattre.

Pour commencer, il convient de préciser que l'on entend par « dimension environnementale d'une décision au moment de son évaluation environnementale » tout aspect important pour l'environnement au moment de prendre la décision.

Les aspects en question ne doivent pas nécessairement concerner l'environnement en substance, d'une part. Par exemple, l'examen de diverses solutions envisageables est important pour l'environnement, bien que l'on ne puisse pas considérer qu'il touche à la substance même de l'environnement. D'autre part, tous les aspects écologiques d'une décision ne sont pas forcément importants à l'heure de son évaluation environnementale : seuls importent ceux qui font partie de la décision au moment de son évaluation. Par exemple, les systèmes de gestion de l'environnement qu'il est possible de reprendre d'un projet ne font pas partie de son évaluation environnementale.

En d'autres termes, la dimension environnementale d'une décision dont l'évaluation est en cours n'est pas une caractéristique universellement objective de la décision, elle représente plutôt des aspects qui en relèvent, mais qui sont fonction du stade auquel se trouve le processus décisionnel, dans le cas présent celui de son évaluation.

Par ailleurs, l'EES devrait se focaliser sur la dimension environnementale stratégique des décisions stratégiques (Bina, 2007; Partidário, 2007). Ce qui relève du stratégique dans l'EES ne tient pas au fait d'évaluer des décisions stratégiques, mais au ciblage des aspects stratégiques de la décision évaluée (Jiliberto, 2007).

Ce qui précède est cohérent avec la nature stratégique de la décision évaluée, mais aussi avec le moment du processus décisionnel où s'effectue l'évaluation, lequel se situe généralement au début de la longue succession des étapes, depuis les stades stratégiques jusqu'à celui où ce qui a été stratégiquement décidé se transforme en intervention effective susceptible de produire un effet concret sur l'environnement.

A ce stade précoce, la ventilation des données disponibles est peu détaillée, raison pour laquelle il n'est pas approprié de cibler l'EES sur la dimension environnementale « non stratégique » de la décision. Dans une large mesure, c'est de là que viennent les carences de l'EES en matière de prévision des impacts (CE, 2009).

Enfin, cette ventilation peu détaillée s'explique par la nature *ex ante* de l'EES, qui doit commencer pour ainsi dire avant la préfiguration de la décision, ce qui empêche de se polariser sur des aspects opérationnels ou de conception, ainsi que sur les effets environnementaux à terme.

La dimension environnementale des décisions stratégiques, à l'instar du processus même d'évaluation environnementale, est singulière et complexe ; de plus, elle est nécessairement différente de celle qui est en jeu dans l'évaluation de l'impact des projets sur l'environnement.

Pour décrire cette singularité, et la complexité qui l'accompagne, on peut la qualifier de tridimensionnelle. La dimension environnementale des décisions stratégiques est tridimensionnelle, parce que le processus d'évaluation l'est aussi, comme nous l'avons expliqué jusqu'ici : il a une dimension substantive, une dimension procédurale et une dimension délibérative.

Prenons, en premier lieu, la dimension substantive. Elle est liée à la façon dont l'évaluation tient compte de la conséquence de la décision pour l'« état des choses » que cette décision vise à gérer. La dimension substantive a donc à voir avec les attentes que suscite l'évaluation en ce qui concerne les moyens d'améliorer cet état environnemental des choses. La plupart du temps, cette dimension de l'EES était traitée de manière conséquentialiste positiviste, à savoir en utilisant le concept d'impact ou d'effet sur l'environnement comme dans l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement (Union Européenne, 2001).

En deuxième lieu, il y a la dimension procédurale. C'est une nouvelle dimension d'évaluation qui apparaît avec l'EES, parce qu'il s'agit d'une évaluation de processus *ex ante*. L'EES n'est pas face à un produit à évaluer, mais devant un processus auquel elle est appelée à contribuer. De ce fait, les aspects procéduraux du processus de décision deviennent des éléments importants de l'évaluation en raison de la portée environnementale qui est la leur (Caratti, *et al.*, 2004). L'EES ne se penche pas seulement sur les aspects conséquentialistes substantifs de la décision, mais aussi sur la façon dont elle se construit et la portée de celle-ci en termes d'environnement. Des aspects exclusivement liés aux instruments utilisés, tels l'information retenue, les options envisagées ou la définition des objectifs, deviennent partie intégrante de la dimension environnementale de la décision évaluée.

En troisième lieu, citons la dimension délibérative : elle est nouvelle et vient de l'indétermination structurelle des deux dimensions qui précèdent, ainsi que du contexte politique et institutionnel dans lequel s'inscrit l'évaluation. Étant donné que l'évaluation a une fonction institutionnelle dans un contexte de diversité des discours technico-rationnels sur les dimensions substantive et procédurale de la décision évaluée, sa dimension environnementale est finalement celle qui découlera du processus de délibération non conditionnée que l'EES permet. Par conséquent, sa contribution à la gouvernance de l'environnement et de la durabilité des politiques dépendra de la qualité des processus délibératifs.

Selon les derniers faits nouveaux intervenus concernant l'EES, celle-ci devrait dans tous les cas aborder ces trois dimensions, et s'interroger sur la manière dont il convient de rendre compte de chacune d'elles.

5.1. La dimension environnementale substantive des décisions stratégiques

La dimension substantive est sans doute la plus controversée, car elle est liée à des convictions profondes concernant la contribution que pourrait apporter l'EES pour que la décision améliore l'« état environnemental des choses » que la décision vise à gérer. Aussi mérite-t-elle que l'on s'y arrête. Il va sans dire qu'il n'y a pas de consensus formel sur la qualification de « substantive » de cette dimension, car il s'agit d'une classification ad hoc.

Dans la Directive européenne sur l'EES, il est évident que la dimension substantive est donnée par le concept d'impact, dès lors que l'on cherche en l'utilisant à améliorer/conservé, moyennant la décision, l'« état environnemental des choses » que cette décision vise à gérer (Union Européenne, 2001). Comme il est affirmé plus haut, cette approche pourrait être attribuée au conséquentialisme positiviste. Les effets positifs que la décision entraîne concrètement sur l'environnement étant connus d'avance, on parvient à une décision qui améliore l'« état environnemental des choses » qu'elle est censée gérer.

Dans la proposition d'« EES stratégique » avancée par Partidário, par exemple, c'est l'apport de l'EES à la construction de la décision, à la définition des stratégies relevant de la politique, qui est substantif : c'est pour cela que l'EES contribue à forger une décision susceptible d'améliorer l'« état environnemental des choses » qu'elle est censée gérer (Partidário, 2007). En aidant à définir de nouvelles stratégies décisionnelles plus durables, on parvient à une décision qui améliore l'« état environnemental des choses » qu'elle vise à gérer. En l'occurrence, l'apport de l'EES ne repose sur aucune sorte de conséquentialisme.

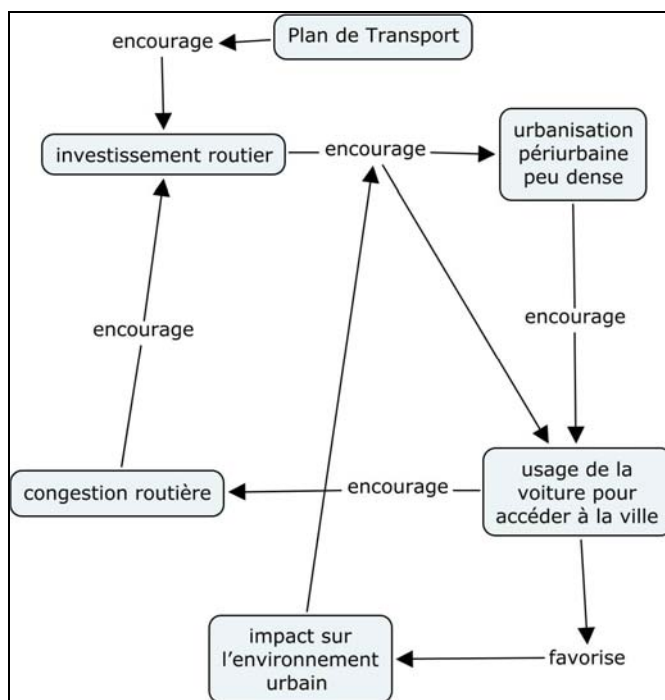
Dans le cas, par exemple, de la proposition implicite qui se dégage d'un manuel d'EES établi par le Ministère de l'Environnement et du Tourisme de l'Afrique du Sud, on attend de l'EES qu'elle contribue à l'amélioration, moyennant la décision, de l'« état environnemental des choses » que la décision est censée gérer, et ce en aidant à repérer des opportunités et des contraintes à une échelle stratégique en matière de durabilité, ainsi qu'en vérifiant que les unes et les autres, de même que d'autres recommandations, sont prises en compte dans les lignes d'action considérées (Audouin, Lochner, 2000). Là non plus, l'apport de l'EES ne repose sur aucun type de conséquentialisme.

Dans le cadre du projet de recherche européen ANSEA, un modèle d'EES procédurale a été proposé à partir d'une critique radicale de l'idée selon laquelle le concept d'impact pourrait être l'axe de la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques (Caratti *et al.*, 2004 ; Dalkman *et al.*, 2004). Cette proposition procédurale n'envisageait pas explicitement comment une EES conçue sur la base de ces hypothèses améliorerait l'« état environnemental des choses » que la décision évaluée était censée gérer. Cela ne signifiait pas que cette dimension fût absente, vu qu'il était sous-entendu que l'application même de critères procéduraux importants pour l'environnement amènerait la décision à générer d'elle-même une solution améliorant ou conservant cet « état environnemental des choses ». Dans ce cas non plus, la contribution de l'EES ne repose sur aucune sorte de conséquentialisme.

Ultérieurement, une partie de l'équipe du projet ANSEA a établi une proposition en vue d'une relecture de la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques, en offrant une description systémique de cette dimension (Jiliberto, 2007). Dans cette approche de la dimension environnementale substantive, la question pertinente à se poser n'est pas celle de savoir si les activités sectorielles que suppose une décision stratégique, notamment construire des voies ou transporter des voyageurs et des marchandises, vont produire un impact plus ou moins grand sur l'environnement à l'avenir, mais celle de savoir si la politique, le plan ou le programme rend compte du **patron structurel** qui explique le mode de production et de reproduction du profil environnemental du secteur considéré comme un tout.

Au centre de ce patron, qualifié de systémique parce qu'il est récursif, se trouvent ce que l'on appelle des dynamiques environnementales sectorielles. Une dynamique environnementale sectorielle dans l'univers fictif de la planification des transports serait, par exemple, le dénommé cercle vicieux des infrastructures. Pour le décrire sommairement, l'investissement dans les routes qui facilitent l'accès aux zones périurbaines dans les villes métropolitaines encourage une urbanisation à faible densité, laquelle incite à utiliser la voiture particulière, ce qui produit, d'une part, des incidences sur l'environnement urbain en raison de l'augmentation du trafic intra-urbain et, d'autre part, la congestion et la saturation des infrastructures de voirie, qui de nouveau induisent à en construire d'autres ou à accroître la capacité de celles qui existent déjà : ceci a pour effet de favoriser encore l'urbanisation de l'espace périurbain, et ainsi, un nouveau cycle s'enclenche (Figure 1).

Figure 1. **Dynamique environnementale sectorielle 1**

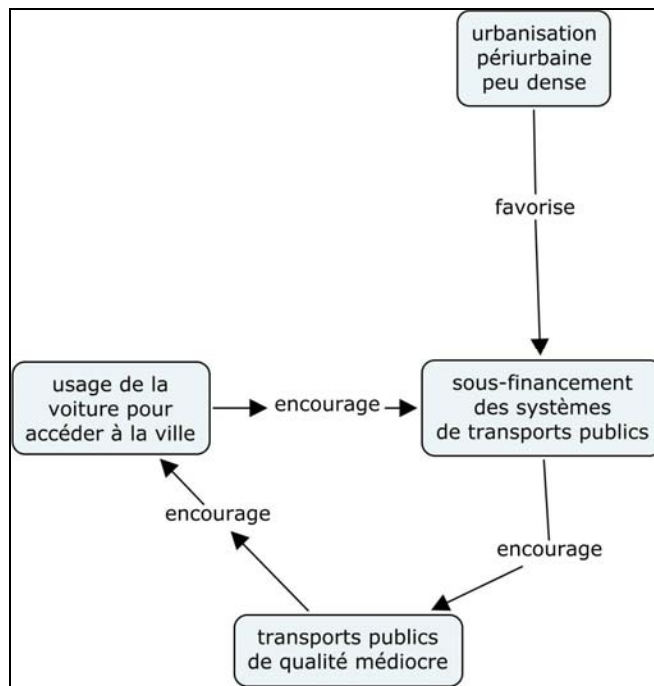


Source : Jiliberto et Bonilla, 2009.

Ce Graphique met en évidence que l'effet stratégique d'une décision stratégique dans le domaine des transports est systémique, indépendamment de l'échelle à laquelle se situe la décision, de son contexte, de l'information disponible, entre autres.

Toutefois, une dynamique environnementale sectorielle n'est pas totalement coupée des autres éléments de la politique sectorielle ; il existe au contraire des interactions entre elle et un grand nombre de ces éléments. Une deuxième dynamique opérant dans ce même d'action des pouvoirs publics, que l'on peut définir comme étant celle de la faiblesse des transports publics, aide à clarifier cette facette de la question. On peut la décrire schématiquement comme suit : des territoires suburbains à faible densité de population entraînent un sous-financement des systèmes de transports publics, d'où une prestation de services de faible qualité qui encourage l'usage de la voiture, lequel à son tour favorise le sous-financement des transports en commun. Cette dynamique est illustrée par la Figure 2.

Figure 2. **Dynamique environnementale sectorielle 2**

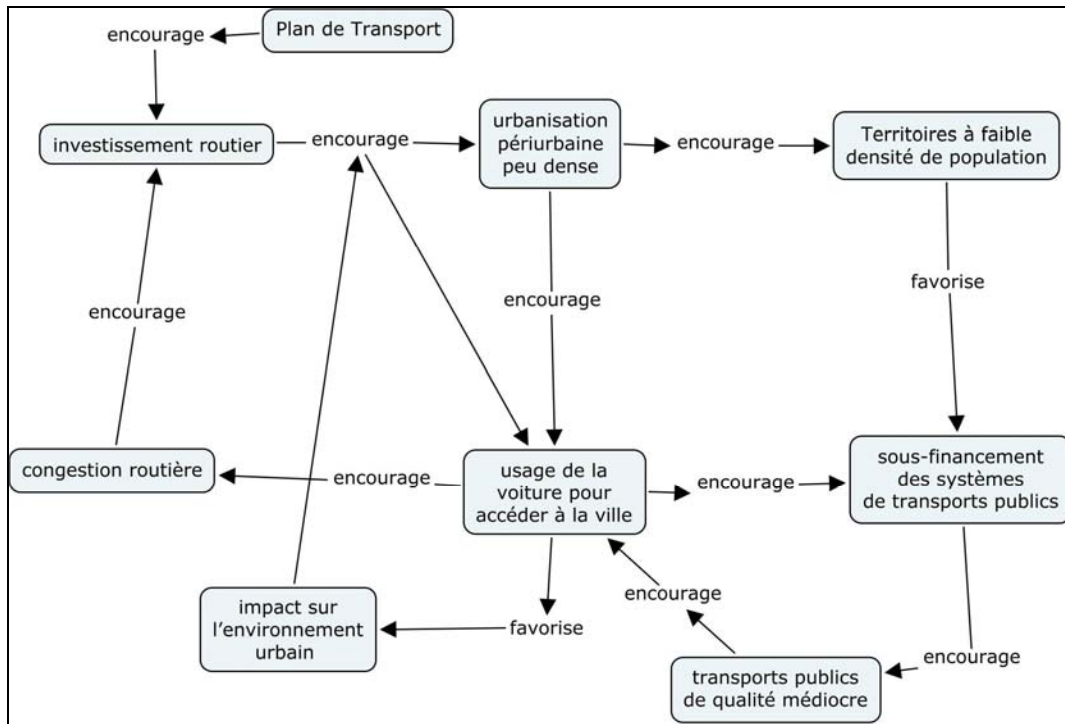


Source : Jiliberto et Bonilla, 2009.

Ces deux dynamiques environnementales sectorielles agissent l'une sur l'autre et donnent lieu à une entité plus complexe, que nous appelons système environnemental sectoriel. La Figure 3 présente

une version simplifiée du système environnemental sectoriel à prendre en compte dans la planification des transports, résultat de la fusion des dynamiques environnementales sectorielles 1 et 2.

Figure 3. **Système environnemental sectoriel**



Source : Jiliberto et Bonilla, 2009.

Dans la Figure 3 est représenté ce que l'on propose d'entendre par « dimension environnementale substantive » du plan ou du programme en cours d'évaluation, système initialement constitué par des dynamiques environnementales sectorielles, que l'on peut qualifier de plus complexe. C'est pourquoi la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques est de nature systémique, or il est essentiel de la comprendre pour évaluer la portée environnementale des aspects stratégiques que la décision cherche à mettre en avant. En l'occurrence, la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques relève du conséquentialisme, car la compréhension et l'analyse de la conséquence que la décision entraîne dans le comportement du patron systémique décrit déterminent la contribution que l'EES est censée apporter à la décision. Il ne s'agit pas de prendre pour référence les conséquences environnementales matérielles que la décision produit en fin de compte, mais de se référer au patron stratégique de leur reproduction, assimilable à un conséquentialisme stratégique.

Il convient de noter que la compréhension de ce patron structurel est utile en outre pour prendre les devants et concevoir différentes politiques envisageables, et durables du point de vue de l'environnement. En ce sens, ce patron est un outil qui cadre bien avec d'autres propositions d'EES, par exemple celle de Partidário (Partidário, 2007).

En définitive, la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques sous-entend l'adhésion implicite ou explicite, dans toute EES, à un modèle mental permettant de préciser de quelle façon l'EES peut concrètement entraîner une amélioration de l'« état environnemental des choses » que la décision évaluée cherche à gérer. Même dans les modèles purement délibératifs, cette amélioration que l'EES est susceptible de procurer est transposée dans un processus social d'apprentissage qui, en aidant à intégrer la rationalité écologique dans la prise de décisions, devrait favoriser des décisions écologiquement viables (Bina, 2007, 2008).

Pour une bonne part, le processus d'EES consiste à éclaircir les hypothèses sur lesquelles se fonde cette dimension environnementale substantive de la décision évaluée. Bien entendu, il n'y a pas à cet égard de modèle universel, notamment en raison de l'influence persistante de ce que Bina appelle l'« *impact assessment mindset* » (mentalité d'évaluation des impacts) (Bina, 2007), qui détermine puissamment la possibilité d'un échange conceptuel ouvert. Cela se doit aussi à la diversité des situations d'évaluation : un plan de transport stratégique est très différent d'un plan de corridor de transport ou d'un plan routier. Les différences de contenu, d'échelle, d'information disponible et de tant d'autres facteurs rendent très difficile l'uniformisation de la manière d'aborder la dimension environnementale substantive de la décision.

5.2. La dimension environnementale procédurale des décisions stratégiques

La possibilité de décrire la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques, même si ce n'est pas sous une forme de validité universelle, n'enlève rien à la nécessité de caractériser leur dimension environnementale procédurale. En effet, ainsi qu'il est signalé plus haut, l'EES se trouve devant un processus et non devant un produit, c'est pourquoi elle peut et doit contribuer à améliorer la qualité de la décision du point de vue de l'environnement en cherchant à parfaire les procédures en cause.

En général, ce sont des améliorations liées au respect des codes de bonnes pratiques en matière de prise de décisions stratégiques, du moins dans le sens indiqué par l'état de l'art. La Directive européenne sur l'EES (Union Européenne, 2001) elle-même est un bon exemple de recommandations procédurales, en ce qu'elle associe l'EES à la réalisation des plans ou programmes évalués dans le respect des conditions requises suivantes :

- évaluer les incidences notables possibles sur l'environnement ;
- indiquer, décrire et évaluer les autres solutions réalistes compte tenu de critères communs et environnementaux ;
- mener des consultations avec d'autres administrations et les acteurs sociaux concernés ;
- utiliser les informations environnementales pertinentes ;
- fixer des objectifs de protection de l'environnement ;
- définir les actions correctrices ;
- définir un système de suivi.

Curieusement, l'un des aspects les mieux évalués dans une récente évaluation de l'application de la Directive européenne d'EES, effectuée par la Commission Européenne elle-même, sont les progrès en matière de procédure et de planification (Union Européenne, 2009).

Le projet de recherche européen ANSEA présente une description très détaillée des critères à prendre en compte en matière de procédure pour prendre les décisions susceptibles d'améliorer le processus décisionnel du point de vue de l'environnement (Caratti *et al.*, 2004).

La dimension environnementale procédurale des décisions stratégiques n'est guère débattue et retient peu l'attention, bien que nombre d'approches de l'EES comportent des critères de procédure. C'est peut-être dû, en partie, au fait qu'il existe un certain consensus sur ce qu'il est bon de faire en matière de prise de décisions stratégiques, ce qui aide à admettre comme une évidence que l'EES est propice à la prise en compte de bonnes pratiques décisionnelles dans les processus évalués.

Cette absence de discussion et de préoccupation à ce sujet s'expliquerait aussi par la prééminence du conséquentialisme positiviste dans l'évaluation environnementale, ou de la dimension environnementale substantive, qui étaye toute la contribution que l'EES peut apporter aux processus décisionnels stratégiques en ce qui concerne la prise en considération d'informations sur les conséquences écologiques hypothétiques. De ce fait, l'EES se focalise sur la dimension substantive des effets, et néglige les aspects procéduraux du processus de décision.

Cette situation a ceci de regrettable qu'elle n'a pas permis à l'EES d'approfondir l'analyse environnementale des processus décisionnels stratégiques, en ne critiquant que les processus entachés de sérieuses faiblesses méthodologiques ou techniques généralisées, d'où une distorsion dans l'examen de leur dimension environnementale.

L'expérience de nombre de ceux qui ont mis l'EES en pratique, et de l'auteur lui-même, montre qu'un pourcentage très élevé des faiblesses environnementales des politiques, plans et programmes ne tiennent pas à la prise en compte ou non de leurs conséquences environnementales, ni même à des aspects environnementaux de quelque type que ce soit, mais à des processus décisionnels mal structurés et de qualité médiocre, qui empêchent de porter un regard stratégique sur la dimension environnementale du domaine couvert par la politique en cause.

Il ne suffit pas, dans l'EES, de compter sur une bonne description de la dimension environnementale substantive de la décision évaluée : il faut de la clarté dans les procédures et les méthodologies du processus de décision, car c'est la condition pour que cette dimension substantive soit non seulement prise en considération, mais aussi bien comprise.

On peut affirmer que les critères de procédure, qui cristallisent la dimension environnementale procédurale de l'EES, favorisent l'intégration de la dimension environnementale substantive dans la prise de décision. Un bon exemple de la façon dont cette idée s'articule est repris dans le manuel d'EES publié par la Commission Économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Jiliberto et Bonilla, 2009).

L'EES doit donc toujours se demander quelles sont les considérations procédurales pertinentes dans ce processus de décision pour bien tenir compte de ce que l'on considère important du point de vue substantif.

5.3. La dimension environnementale délibérative des décisions stratégiques

Enfin, la dimension environnementale délibérative des décisions stratégiques donne corps à la reconnaissance de la pluralité et de la diversité des lectures possibles des dimensions substantive et procédurale, outre qu'elle permet de prendre acte d'un cadre politique et institutionnel qui n'obéit pas à des logiques et des discours technico-rationnels. C'est pourquoi la dimension délibérative représente l'ouverture de l'EES à l'indétermination, et amène à miser sur la gouvernance pour en faire le pivot de l'intégration de la dimension environnementale dans les décisions stratégiques.

Dans ce domaine, les travaux sont rares jusqu'ici, notamment parce que cette dimension découle, comme nous l'avons déjà expliqué, d'une pratique de l'EES qui voit le jour actuellement. Comme nous le postulons dans cet article, l'EES a notamment pour fonction de dégager un consensus institutionnel sur la responsabilité diffuse des décisions stratégiques concernant la conservation et l'amélioration de l'environnement. Pour l'essentiel, ce sont les dimensions environnementales substantive et procédurale de la décision évaluée qui doivent faire l'objet d'une convergence de vues. Ces dimensions devraient être au cœur de ce processus de dialogue et de négociation.

L'EES devrait toujours rendre compte, graduellement et avec souplesse, de la triple dimension environnementale des décisions stratégiques.

6. LA GOUVERNANCE ET LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DES DECISIONS STRATEGIQUES EN MATIERE DE TRANSPORT

Cette lecture institutionnelle, délibérative et stratégique de l'EES offre sans doute une possibilité réelle de contribuer à une gouvernance des politiques de transports respectueuse de l'environnement. Tout d'abord en raison de la nature délibérative même qui a été conférée à l'instrument, et qui le place au cœur des processus et des logiques de gouvernance. Ensuite parce qu'elle centre la délibération concernant la responsabilité qui revient aux décisions stratégiques sur les facettes stratégiques de la protection et de la conservation de l'environnement, précisément là où se trouve la pierre angulaire de la gouvernance, à savoir dans les aspects structurels de la vie collective.

Une lecture délibérative de l'EES favorise donc ce processus. Cependant, le dialogue et la négociation ont besoin que le contenu environnemental soit compris et accepté par les parties en présence. Or, ce n'est pas encore le cas dans les décisions stratégiques relatives aux transports.

Les décisions stratégiques concernant les transports sont incontestablement très diverses. Le manuel BEACON d'EES dans les transports de la Commission Européenne en donne une classification en fonction des possibilités, afin de faciliter une systématisation de l'évaluation stratégique. Il définit d'abord les décisions qui relèvent des politiques, puis les décisions que l'on peut catégoriser comme étant à l'échelle des plans, des corridors et des réseaux de transport, et enfin les décisions relatives aux programmes (CE, 2005). D'autres démarches de classification adoptent un schéma similaire (Fischer, 2006), mais on peut trouver, parmi elles, tout un éventail de situations différentes.

La matérialité des choix possibles envisagés diffère notablement selon l'échelle de décision. Par exemple, dans les décisions de politique, les options concernent le partage modal, la gestion de la demande de transport ou la tarification, entre autres. A l'échelle des corridors ou des réseaux de transport, les options peuvent être plus détaillées et rattachées à des itinéraires de substitution ou à des caractéristiques de conception.

Dans les modèles d'EES axés sur l'impact environnemental, il en résulte des descriptions très nettement différentes, selon l'échelle retenue, de l'effet de la décision sur l'environnement en tant qu'entité matérielle concrète. Les différents choix possibles à l'échelle des politiques, et parfois à l'échelle des plans, peuvent difficilement se rapporter à l'environnement concret, ce qui est plus plausible au niveau des programmes et de certains plans.

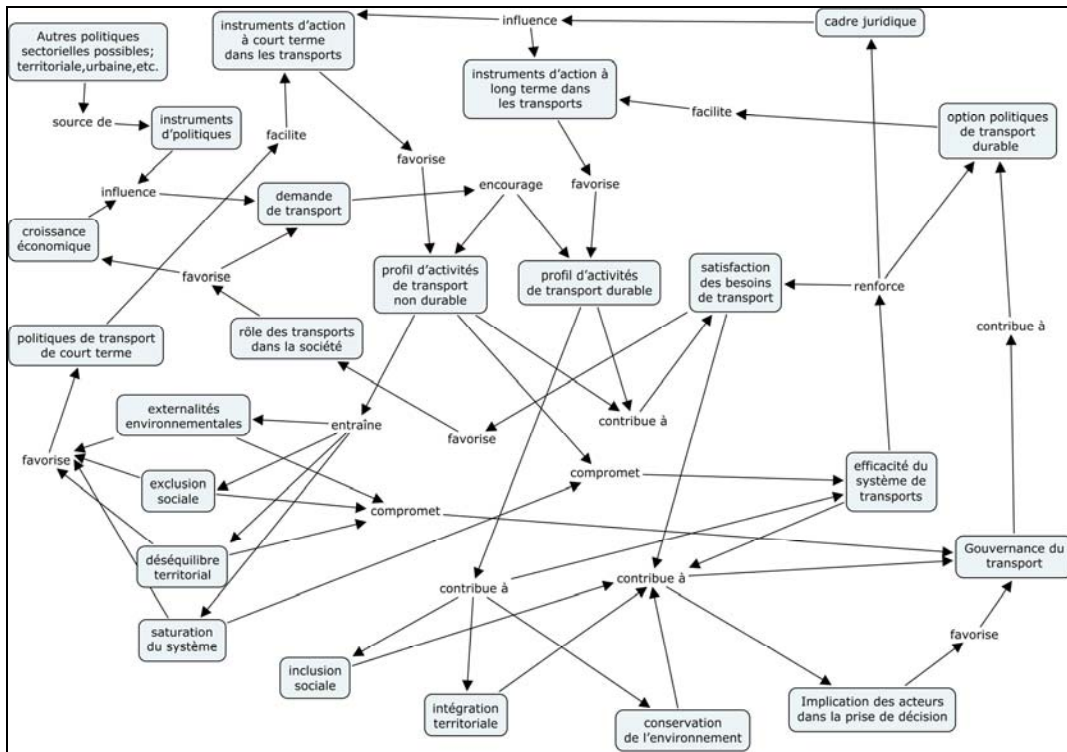
En conséquence, sur le plan méthodologique, on ne peut pas formuler de discours universel définissant la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques de transport, dès lors qu'en dernière instance, la nature de l'effet est très variable, et ne laisse aucune possibilité de normalisation. Ainsi, l'apport à cet égard des manuels d'EES appliqués aux transports se cantonne à l'énumération, aussi longue que possible, des motifs pour lesquels telle ou telle EES particulière a revêtu de l'importance du point de vue de l'environnement, que ce soit en raison de l'objectif visé, de l'effet environnemental examiné, des indicateurs utilisés ou de la méthodologie appliquée (CE, 2005 ; Ministère des Transports, 2004).

Cette impossibilité rend difficile à l'extrême l'élaboration d'une terminologie commune relative à la dimension environnementale substantive des décisions de transport, terminologie qui faciliterait le dialogue, la négociation et, en définitive, la gouvernance écologique des décisions sectorielles clés. Avant de pouvoir établir cette terminologie, la dimension environnementale des décisions stratégiques de transport s'est diluée dans une foule d'aspects singuliers, tels que les indicateurs, l'utilisation de systèmes d'information géographique, et toute une série de caractéristiques méthodologiques et techniques secondaires posées comme hypothèses. Même les efforts visant à systématiser cet ensemble de liens de causalité, à ancrer la dimension environnementale des décisions dans des éléments concrètement liés à l'environnement, n'échappent pas à la tendance à construire des matrices permettant d'ordonner cet ensemble où se dilue la dimension environnementale des décisions de transport (Fischer, 2006).

Pour que l'EES puisse contribuer à la gouvernance écologique des politiques des transports, il est indispensable de dépasser ce paradigme qui submerge la dimension environnementale substantive des décisions de transport dans un déluge de particularités. C'est seulement à travers un langage commun et généralisable sur le contenu substantif de cette dimension environnementale que peut se nouer un dialogue constructif, capable de faire naître des points de vue partagés sur les défis stratégiques que la société doit relever en matière de durabilité du système de transports, et renforcer ainsi la gouvernance écologique du secteur. Sans quoi l'EES sera le plus souvent considérée comme une exigence bureaucratique, dont les difficultés pourraient servir de prétexte pour consolider des facteurs de pression et de conflit.

Afin de dépasser ce paradigme, on trouvera ci-après une contribution à la conception d'un cadre général de lecture de la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques de transport. Il s'agit, bien entendu, de proposer une méta-lecture, qui reste à préciser dans le cas particulier de chaque décision.

Figure 4. Dimension environnementale substantive des décisions stratégiques de transport



Source : élaboration de l'auteur.

Le diagramme présenté dans la Figure 4 est une proposition générique d'explication de la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques de transport, étant entendu qu'il s'agit de leur dimension substantive *stratégique*. Autrement dit, il part de l'hypothèse selon laquelle l'EES est axée sur les aspects stratégiques de la décision, et non sur ses aspects opérationnels. Ce n'est pas un choix arbitraire car, dans une décision stratégique, ce qui est décidé dans une optique permanente, c'est son noyau stratégique. Les aspects opérationnels jouent, à l'évidence, un rôle fonctionnel, mais beaucoup plus souple, et ils pourraient varier considérablement à l'avenir, en fonction du comportement de multiples variables du contexte dans lequel la politique est conçue.

Le postulat retenu est que toute décision stratégique en matière de transport a un contenu stratégique environnemental dont la Figure 4 donne une forme générique à titre d'exemple.

Ce diagramme reproduit en fait une démarche d'analyse, suivie pour décrire la situation des politiques publiques à laquelle répond une décision stratégique de transport quelle qu'elle soit, après avoir pris en compte ses aspects environnementaux. C'est une lecture des choses reposant sur divers présupposés qu'il convient de préciser :

Le schéma ci-dessus ne dépeint pas les relations matérielles que génère un système de transports pour assurer la prestation de services, mais les éléments et les rapports du contexte général du point de

vue environnemental, c'est-à-dire du système concret des transports compte tenu des possibilités d'action des pouvoirs publics, du cadre institutionnel, des acteurs concernés et des externalités environnementales en présence, entre autres, autant de facteurs qui font partie de cette réalité de l'action publique découlant de la prestation de ces services de transport, et qui déterminent la manière de procéder.

Il ne s'agit pas d'une description « objective » mais heuristique de ce que l'on entend dépeindre, dont il n'y a probablement pas de description universelle. En tout état de cause, la fonction de ce diagramme n'est pas de donner un schéma plus ou moins universel ou général, mais plutôt de clarifier une approche, une logique analytique.

Le schéma représente la situation des politiques publiques du moment, que les décisions stratégiques de transport sont appelées à régler, dans la mesure où tout scénario d'action des pouvoirs publics ne peut être que contingent. On présume en outre que le scénario des politiques des transports doit nécessairement, à l'heure actuelle, remplacer un modèle non durable par celui du transport durable. Ceci n'est pas vrai dans tous les cas, mais il faudra tabler au départ sur l'hypothèse d'une politique durable.

Le diagramme entend expliciter comment la dimension environnementale de la décision stratégique découle d'un patron systématique d'articulation des éléments du système entre eux, sans se limiter aux éléments efficaces, à savoir ceux qui produisent des effets matériellement sensibles.

Ce n'est pas un cas particulier que ce diagramme expose, mais une structure analytique générique dont il faut définir les spécifications à chaque décision. Il s'agit d'un ordre logique d'analyse, d'une structure d'analyse qui, appliquée à un cas concret, peut faire ressortir la dimension environnementale d'une politique des transports à un moment donné. Après avoir caractérisé cet ordre analytique dans un cas déterminé, on pourra dire que ce diagramme décrit une situation.

La Figure 4 cherche à montrer comment le profil environnemental du domaine d'action qui englobe une décision de transport est le résultat d'un patron structurel qui se rétro-alimente. Aussi, la question environnementale substantive sous-jacente à toute décision stratégique concernant les transports est-elle la suivante : quel est l'état actuel de ce patron structurel, et comment la décision évaluée va-t-elle le modifier ? Placée dans le contexte précis de cette Figure, la réponse à cette question dira si la décision favorise ou non une modification du patron dans le sens du transport durable.

Plusieurs éléments composent le schéma de la Figure 4. Chacun d'eux est un agrégat qui peut être désagrégé pour obtenir beaucoup de composantes. La fonction spécifique de chaque élément doit être concrètement définie lors de l'analyse de chaque décision. Les rapports spécifiques entre les éléments proposés dans le diagramme ne sont pas universels non plus, mais relèvent d'un discours générique expliquant comment appréhender de façon systémique ou structurelle la dimension environnementale dans le domaine des politiques des transports. C'est pourquoi, dans le cas concret de chaque décision, il faut replacer les choses dans cette perspective particulière de l'action publique.

La signification de chaque élément est aisément compréhensible, car ils sont tous mentionnés en langage courant, sauf deux peut-être, qu'il convient d'expliquer pour faciliter la compréhension du schéma. L'un concerne les activités de transport ayant un profil de durabilité ou de non-durabilité. C'est une expression abstraite globale des modalités particulières de prestation de services d'une combinaison d'activités de transport, qui recouvre toutes sortes d'activités associées au transport ou à

son cycle de vie, depuis la construction d'infrastructures jusqu'au transport de voyageurs et de marchandises par différents modes, la logistique, etc. Cet élément repose sur l'hypothèse simple selon laquelle il est possible de trouver dans chaque situation concrète, en partant de la politique des transports elle-même, de propositions internationales ou de l'état de l'art, une combinaison de ces activités qui constituent ensemble un modèle durable dans ce cas concret, et un autre ensemble correspondant à un modèle non durable, généralement considéré comme étant le modèle tendanciel des transports.

L'autre groupe d'éléments à élucider est celui des politiques et instruments de court et de long terme. Ces éléments renvoient à la possibilité de définir un ensemble de politiques et d'instruments capables de provoquer des évolutions structurelles vers la durabilité de l'activité de transport (intermodalité, gestion de la demande, modération du trafic, incitations à utiliser les transports publics, internalisation des coûts sociaux des transports, notamment), ainsi qu'un autre ensemble qui tend à renforcer le modèle tendanciel des transports, parce qu'il apporte plutôt des réponses de court terme (solutions à la congestion du trafic ou aux problèmes de stationnement, investissement dans un seul mode, subventionnement de l'usage de la voiture particulière, entre autres).

La description de base que propose ce diagramme est la suivante :

Que les activités de transport soient la construction de voies ou le transport de voyageurs et de marchandises, elles peuvent avoir un profil environnemental de durabilité ou de non-durabilité et, selon le cas, leurs effets concrets seront différents : conservation de l'environnement ou production d'externalités, intégration ou désintégration territoriale, etc.

Ces deux types d'activités de transport répondent aux besoins de transport et, dans le même temps, donnent plus de poids aux transports dans la société. Le modèle non durable entraîne toutefois la saturation du système, ce qui nuit à son efficacité.

Les pressions qu'entraînent les effets non voulus des activités de transport dont le profil n'est pas durable favorisent des politiques de transport de court terme, visant à surmonter diverses situations d'urgence. Ceci amène à recourir à des instruments d'action immédiate, produisant rapidement des résultats, ce qui rétro-alimente les activités de transport ayant un profil de non-durabilité.

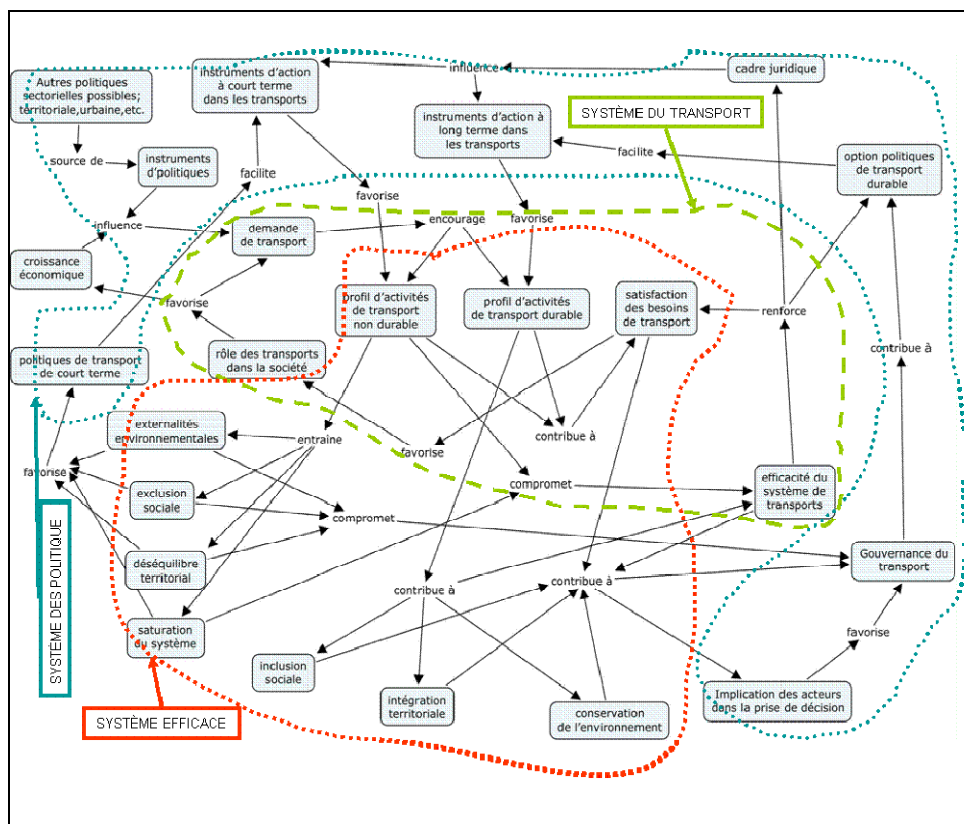
En revanche, les activités de transport au profil durable sont source d'externalités écologiques, territoriales et sociales positives, qui contribuent à la bonne gouvernance des politiques des transports, et ceci œuvre dans le sens du long terme. Il s'ensuit l'utilisation d'instruments à long terme, qui encouragent eux aussi les activités ayant un profil durable. Par ailleurs, ces effets positifs favorisent l'implication des acteurs du secteur, ce qui consolide la gouvernance sectorielle.

De plus, chaque type d'activité de transport a des effets sur le système de transports proprement dit. D'une part, les activités de transport dont le profil n'est pas durable réduisent l'efficacité du système de transports, d'où une moindre satisfaction des besoins de mobilité. En conséquence, le rôle des transports dans la société diminue, et ceux-ci contribuent moins à la croissance économique. Ces conséquences se répercutent sur la demande de transport, qui influe sur les deux types d'activités de transport, durable et non durable. D'autre part, les activités de transport ayant un profil de durabilité favorisent l'efficacité du système de transports, et en fin de compte la demande, selon un modèle de durabilité.

Les politiques envisageables peuvent, comme nous venons de le voir, soutenir tel ou tel type d'activité de transport, les plus durables ou les moins durables. Elles le font à travers l'emploi de certains instruments ou la manière d'utiliser le même instrument. L'investissement en infrastructures est l'un d'eux : s'il sert surtout à construire des autoroutes rapides, il favorise les activités de transport non durables, mais s'il est destiné à équilibrer la répartition modale d'un système à un moment donné, il rend les activités plus conformes au principe du transport durable. Les outils de la politique sont par ailleurs soumis aux conditions qu'impose le cadre juridique, raffermi à son tour par l'efficacité du système. Chaque typologie d'instruments renforce un type d'activité de transport, durable ou non durable, et réalimente l'usage des mêmes instruments. Les choix possibles en matière de politiques à long terme sont quant à eux confortés par la gouvernance du secteur, elle-même consolidée par les externalités positives du système ou affaiblie par les externalités négatives, de même qu'elle est renforcée par l'efficacité du système de transports. C'est ainsi que la bonne gouvernance favorise les politiques à long terme et, lorsque la boucle est bouclée, en tire profit.

Enfin, d'autres politiques sectorielles utilisent des instruments pour concrétiser leurs solutions stratégiques envisageables, qui influencent la demande de transport et, plus directement, les activités de transport aussi.

Figure 5. **Sous-systèmes de la dimension environnementale des décisions stratégiques de transport**



Source : élaboration de l'auteur.

Comme le montre la Figure 5 ci-dessus, le système pensé pour décrire le contexte créé par les politiques publiques du moment, qui englobe la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques de transport, peut se subdiviser *grosso modo* en trois sous-systèmes qui se superposent, d'où la possibilité qu'un même élément se trouve dans deux sous-systèmes différents.

L'un des sous-systèmes est le système de transports proprement dit, qui est placé au cœur du système. Il s'agit d'une description simplifiée de la boucle de rétro-alimentation constituée par ces éléments. Cette boucle part de la demande de transport qui est réalimentée par le fonctionnement du système lui-même.

Le deuxième sous-système, composé des éléments qui entraînent une action concrète et effective du point de vue des services de transport, ainsi que sur les plans environnemental, social et territorial, est le système efficace.

Le troisième sous-système, enfin, est celui des politiques publiques : il englobe tous les éléments liés aux politiques et aux institutions qui ont de l'importance pour le système.

Cette classification entend montrer que la description des politiques publiques à un moment donné est pertinente pour décrire la dimension environnementale substantive d'une décision stratégique de transport, si elle associe de manière ouverte des éléments qui appartiennent, dans le cas qui nous occupe, à trois domaines d'analyse, et que cette association permet de comprendre ce qui est en jeu du point de vue de l'environnement sur le plan stratégique dans chaque décision concrète de façon substantive.

Pour chaque décision stratégique concernant les transports, cette description doit être replacée dans son contexte. Il faudra définir dans tous les cas les sous-éléments spécifiques de chacun des éléments indiqués et en établir les rapports particuliers, car rien de ce qui figure dans les deux Figure 4 et 5 n'est permanent. C'est la méthode systémique et transversale utilisée pour comprendre la dimension environnementale substantive des décisions stratégiques qui l'est, ce qui implique un système efficace dans lequel s'expliquent les répercussions matérielles de l'action publique, et le système des politiques publiques qui détermine le fonctionnement de l'autre sous-système, lequel se trouve être, pour ainsi dire, le moteur du système efficace.

La décision évaluée elle-même peut avoir des effets sur un ou plusieurs de ces éléments, c'est pourquoi la description du système considéré comme un tout doit être adaptée, afin de pouvoir cerner l'influence que la nouvelle décision exercera sur le système. Cette décision peut être la mise en œuvre d'un plan national de transport, et il est possible, naturellement, de prendre la Figure 4 comme base pour dépeindre la situation du plan comme un tout du point de vue de l'action publique, puisque les plans de transport ont généralement une ambition globalisatrice. Toutefois, il peut s'agir d'un plan associé aux services de logistique des transports seulement. Il faut alors que chaque élément s'adapte à la réalité de la politique et à la portée d'un plan logistique pour les services de transport. Ou bien la décision peut concerner un corridor de transport, auquel cas la description doit renvoyer au système de transports dans lequel s'insère le corridor, pour comprendre la situation du point de vue de l'action publique et en déduire la dimension environnementale substantive.

Nous ne prétendons pas, comme nous l'avons déjà précisé, que ce soit la seule description du contexte général qui permette de comprendre la dimension environnementale substantive des décisions en matière de transport, mais nous soutenons que seule une description de cette nature permet de situer

la dimension environnementale substantive des décisions concernant les transports dans le contexte stratégique qui intéresse en principe l'EES.

Nous affirmons en outre que l'élaboration d'une terminologie stratégique propre à la dimension environnementale substantive des décisions concernant les transports est un préalable incontournable, si l'on veut établir un dialogue y une négociation constructive dans le cadre de l'EES qui renforcera effectivement la gouvernance écologique de la politique des transports.

La dimension environnementale substantive est, comme indiqué plus haut, la plus complexe des trois composantes de la dimension environnementale des décisions stratégiques expliquée dans le chapitre précédent : c'est la raison pour laquelle nous y avons consacré une réflexion approfondie. La dimension procédurale nécessiterait évidemment une réflexion tout aussi poussée, encore qu'à première vue, elle semble moins controversée, ainsi que nous l'avons déjà précisé, et que ce soit peut-être une tâche moins prioritaire. En ce qui concerne les processus délibératifs et ceux qui renforcent la gouvernance, il importe également de produire un discours commun sur la portée et le contenu spécifique de cette dimension procédurale. A cet égard, des progrès ont été accomplis (Caratti *et al.*, 2004), mais il est incontestablement nécessaire d'y réfléchir davantage, notamment pour ce qui a trait à son application dans le contexte d'un modèle délibératif d'EES.

7. CONCLUSIONS

L'EES peut déjà s'appuyer sur une grande expérience, également dans le domaine des politiques, des plans et des programmes de transport. L'une des caractéristiques les plus visibles de cette expérience est sa diversité théorique, méthodologique et pratique. Jusqu'ici, on pense que c'est un trait distinctif de l'EES. Néanmoins, cette caractéristique peut aussi révéler une dysfonctionnalité entre le modèle théorique d'évaluation et le contexte dans lequel elle est effectuée, entre un modèle fondé sur des hypothèses technico-rationnelles et un contexte politique et institutionnel régi par des logiques politiques, qui sont loin du paradigme de la rationalité substantive.

Elle expliquerait l'évolution rapide de la conceptualisation même de l'instrument, qui est passée d'une vision très technique, axée sur la notion d'impact environnemental, à celle d'une EES centrée sur la décision, pour déboucher sur une conception plus délibérative, basée sur les processus de dialogue et de négociation qui se font jour actuellement. En d'autres termes, cette dysfonctionnalité génère une pulsion cognitive qui ouvre à l'EES de nouveaux horizons.

Cette réflexion conceptuelle n'a cependant pas été transposée mécaniquement dans la pratique de l'EES, qui reste liée à l'"*impact assessment mindset*", en partie à cause de la façon dont l'EES a pris forme dans la législation, mais en partie aussi parce que toute nouveauté a besoin de temps pour passer du stade conceptuel à celui de la réalisation.

L'EES est au cœur de la gouvernance des politiques sectorielles, et en particulier des politiques des transports, car elle est liée à la gestion des décisions stratégiques d'une communauté, aux moyens de les améliorer et de les mettre davantage en accord avec ses valeurs et ses objectifs.

Cependant, les modèles technico-rationnels ne favorisent pas l'exploitation de toutes les potentialités de gouvernance de l'EES. Dès lors qu'ils présupposent qu'une entité aussi complexe et diffuse que la dimension environnementale des décisions stratégiques a un fondement « objectif », ils encouragent le positionnement stratégique des acteurs clés, et le dialogue s'en ressent en termes d'ouverture et de transparence.

Tant pour faire avancer la gouvernance écologique que pour accroître la cohérence de l'EES elle-même, il est indispensable de progresser vers l'adoption de modèles d'EES plus délibératifs, comme le propose dernièrement la littérature. Un modèle délibératif d'EES part du principe que les contextes politiques et institutionnels dans lesquels s'applique l'EES sont des espaces de dialogue et de négociation où s'expriment des discours technico-rationnels divers. C'est d'autant plus vrai dans le cas de l'EES, car l'on ne saurait affirmer qu'il existe un seul et unique discours technico-rationnel possible sur la nature de la dimension environnementale d'une décision stratégique.

Par conséquent, même si l'EES doit toujours avoir un fondement technico-rationnel, celui-ci doit être défini par un processus de négociation et de dialogue, en confrontant les divers discours possibles sur un même thème.

Par ailleurs, dans un modèle délibératif d'EES, la fonction ou l'objectif de l'EES devrait se comprendre en termes de gouvernance et d'institutions. L'EES aurait, à la base, une fonction sur le plan institutionnel consistant à préciser un volet technique et confus des politiques publiques, à définir son rôle dans l'application du principe constitutionnel qui veut que soient assurées la protection et la conservation de l'environnement ainsi que la promotion du développement durable. Bien que le contenu technico-rationnel de la dimension environnementale d'une décision stratégique soit *a priori* indéterminé, ce qui est certain dans l'EES, c'est la possibilité d'en préciser le sens au cas par cas dans chaque EES, et de lui conférer ainsi un caractère officiel.

Le modèle délibératif d'EES ne nie pas qu'il faille disposer d'une description technico-rationnelle de la dimension environnementale des décisions stratégiques, il postule qu'il n'y en a pas qu'une, unique et universelle. Il est donc justifié et nécessaire de continuer à réfléchir sur ce qu'implique la prise en compte de la dimension environnementale dans les décisions stratégiques. A cet effet, ce modèle propose de la considérer comme étant une entité complexe, composée simultanément de trois dimensions : la substantive, la procédurale et la délibérative.

La dimension substantive est peut-être la plus complexe des trois, car elle est liée à l'interprétation de l'apport de l'EES à l'amélioration de l'« état environnemental des choses » que la décision évaluée est censée gérer. Pour l'exprimer simplement, la dimension substantive répond à la question suivante : pourquoi l'EES est-elle bonne pour l'environnement ? D'aucuns diront que c'est parce qu'elle réduit les impacts au minimum ; d'autres allègueront qu'en améliorant du point de vue environnemental le processus de décision, elle donnera lieu à une proposition plus respectueuse de l'environnement ; et d'autres enfin feront valoir que c'est parce qu'elle contribue de manière diffuse à introduire une rationalité écologique dans les processus décisionnels, ce qui, tôt ou tard, aboutira à des propositions plus écologiquement viables.

La création d'un discours commun sur cette dimension environnementale substantive est nécessaire pour renforcer la cohérence dans l'application de l'EES et pour faire évoluer les processus de gouvernance environnementale sectorielle.

S'agissant des politiques des transports et des décisions stratégiques qui s'y rattachent, qu'elles concernent des politiques, des plans ou des programmes, il est proposé de comprendre cette dimension environnementale substantive d'un point de vue stratégique et systémique. En l'occurrence, ce qu'apporte l'EES à l'« état environnemental des choses » tient au fait qu'elle facilite l'intériorisation, dans la décision évaluée, du patron structurel qui rend compte du profil environnemental du contexte général de l'action publique où cette décision s'inscrit. L'EES place au cœur de l'évaluation une description systémique et structurelle de la situation dans laquelle se trouve la décision évaluée du point de vue des politiques publiques, et cherche à déterminer si la décision favorise ou non un patron de durabilité des transports, bien entendu si le transport durable est une ligne directrice pour les pouvoirs publics. De plus, elle le fait à une échelle stratégique, qui lui est donnée par la description systémique réalisée, et non à l'échelle des transformations matérielles effectives que la décision pourrait entraîner, celles-ci n'étant pas la finalité de l'EES.

NOTE

1. Aux fins du présent article, on entend par conséquentialisme positiviste l'analyse partant de l'idée selon laquelle il n'a de sens d'évaluer les conséquences des décisions ou des actes que sous l'angle de leurs conséquences positives, c'est-à-dire matériellement sensibles.

BIBLIOGRAPHIE

- AEE (1998). Agence Européenne de l'Environnement. *Spatial and Ecological Assessment of the TEN: Demonstration of Indicators and GIS Methods*. Environmental Issues Series no. 11. Copenhague.
- Ahmed K., Mercier J.R., Vermeem R. (2005). *Strategic Environmental Assessment-Concept and Practice*. Environment Strategy N° 14. Département de l'Environnement. Banque Mondiale. Washington.
- Audouin M. et Lochner P. Editors (2000). *SEA in South Africa - Guideline Document*. CSIR and the Department of Environmental Affairs and Tourism (DEAT), Pretoria.
- Banque Mondiale (2005). *Integrating environmental considerations in Policy formulation. Lessons from Policy-Based Sea experience*. Département de l'environnement. Banque Mondiale. Washington D.C.
- Banque Mondiale (2006). *Environmental Impact Assessment Regulations and Strategic Environmental Assessment Requirements. Practices and lessons learned in East and Southeast Asia*. Département du développement social et environnemental. Banque Mondiale. Washington D.C.
- Bina O. (2007). *A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment*. Environmental Impact Assessment Review 27.
- Bina O. (2008). *Strategic Environmental Assessment. In Innovation in Environmental Policy? Integrating environment for sustainability*. (Dir. de publ., Jordan A. et Lenschow, Edwar Elgar Publishing Ltd, Cheltenham, Royaume-Uni.
- Brown AL et Therivel R, (2000). *Principles to guide strategic environmental assessment methodology*, in Impact Assessment and Project Appraisal Volume 18, n° 3, septembre 2000, pp.183-190.
- Caratti P., Dalkmann H. et Jiliberto R. (2004). *Analysing Strategic Environmental Assessment*, Edwar Elgar Publisher, Cheltenham, Royaume-Uni.
- CE (2000). Commission Européenne. DG Environnement. *Strategic Environmental Assessment in the Transport Sector: An overview of legislation and practice in EU Member States*. Bruxelles.
- CE (2001). Commission Européenne. DG Environnement. *Strategic Environmental Assessment of Transport Corridors: Lesson learned compared the methods of five Member States*. Bruxelles.
- CE (2001). Gouvernance européenne - Un Livre Blanc. Bruxelles.
- CE (2005). Commission Européenne. DG Énergie et Transports. BEACON. SEA Manual. Bruxelles.
- CE (2009). Commission Européenne. DG Environnement. *Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/CE). Final Report*. Bruxelles.

- CEMT (1998). Conférence Européenne des Ministres des Transports. *L'évaluation environnementale stratégique dans le secteur des transports*. Service des publications de l'OCDE. Paris, France.
- CEMT (2000). Conférence Européenne des Ministres des Transports. *L'évaluation environnementale stratégique dans le secteur des transports*. Service des publications de l'OCDE. Paris, France.
- Dalal-Clayton et Sadler B. (2005). *Strategic Environmental Assessment, a source book and reference guide to international experience*. Earthscan. Londres, Royaume-Uni.
- Dalkmann H, Nilsson M. (2001). *Decision making and strategic environmental assessment*. Journal of Environmental Assessment Policy and Management (3).
- Dalkmann H., Bongart D. et Jiliberto R, (2004). *Analytical strategic environmental assessment (ANSEA) developing a new approach to SEA*, *Environmental Impact Assessment Review* 24(4).
- Faludi A. (1987). *A decision centred view of environmental planning*. Pergamon Press. Exeter. Royaume-Uni.
- Fischer, T.B. (2005). *Having an impact? – Context elements for effective SEA application in transport policy, plan and programme making*, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*.
- Fischer, T.B. (2006). *SEA and transport planning: towards a generic framework for evaluating practice and developing guidance*, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24 (3).
- Fisher T.B. (2002). *Strategic Environmental Assessment in Transport and Land-use Planning*. Earthscan, Londres.
- Furman E., Hildén M., Dir. de publ. (2001). *Transport Planning: does the influences of strategic environmental assessment/integrated assessment reach decision making?* Final Report of a workshop. Ministère finlandais de l'Environnement. Helsinki.
- Graham J., Amos B., Plumptre T. (2003). *Principes de bonne gouvernance au 21ème siècle*. Précis de politique No.15. Institute On Governance, Ottawa, Canada.
- Habermas J. (2003). *Teoría de la acción comunicativa, Racionalidad de la acción y racionalización social* (Théorie de l'agir communicationnel : Tome 1 : rationalité de l'agir et rationalisation de la société). Taurus. Espagne.
- Hilding-Rydevik T., Bjarnadóttir H. (2007). *Context awareness and sensitivity in SEA implementation*. *Environmental Impact Assessment Review* 27 (2007).
- Jiliberto R, (2002). *Decision related Environment Values as object of analysis of Strategic Environment Assessment, in Impact Assessment and Project Appraisal (IAPA)*, volume 20, n° 1, March 2002, pages 61-70, Royaume-Uni.
- Jiliberto R, Bonilla M., (2009). *Guía de Evaluación Ambiental Estratégica*. Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Santiago de Chile.

- Jiliberto R. (2004). *Setting the ground for a new SEA approach*, in Caratti P., Dalkmann H. y Jiliberto R., *Analysing Strategic Environmental Assessment*, Edward Elgar Publisher, Cheltenham, Royaume-Uni.
- Jiliberto R. (2007). *The need to transform the environmental assessment paradigm*. Journal of Environmental Assessment Policy and Management. Vol.9 N° 2, juin 2007.
- Kornov L. et Thissen W. (2000). *Rationality in decision- and policy-making: implications for strategic environmental assessment*, in Impact Assessment and Project Appraisal, volume 18, n° 3, septembre 2000.
- Mercier J., Ahmed K. (2004). *EIA and SEA at the World Bank*. Rapport présenté dans Proceedings of the 8th Intergovernmental Policy Forum on Environmental Assessment, Vancouver, Canada.
- Ministère des Transports (2004). *TAG Unit 2.11: Strategic Environmental Assessment for Transport Plans and Programmes*, Royaume-Uni.
- Nilsson M., Wiklund H., Finnveden G., Jonsson D., Lundberg K., Tyskeng S., Wallgren O. (2009). *Analytical framework and tool kit for SEA follow-up*. Environmental Impact Assessment Review 29.
- OCDE (2007). *Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD - L'évaluation environnementale stratégique : Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement*. Service des publications de l'OCDE. Paris, France.
- Partidário M. (2007). *Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide*. Agence portugaise de l'environnement. Lisbonne.
- Partidário M., Clark R., Dir. de publ. (2000). *Perspectives on Strategic Environmental Assessment*, Boca Raton, FL: CRC-Lewis.
- PNUD (2000). *Strategy Note on Governance for Human development* (Note stratégique du PNUD sur la gouvernance pour le développement humain). Programme des Nations Unies pour le Développement. PNUD.
- PNUD (2004). *UNDP Environmental Mainstreaming Strategy*. Programme des Nations Unies pour le Développement. Bureau des politiques de développement. PNUD.
- Sadler B. (2008). *International Trends and Developments in SEA Process and Practice*. In Elvis W.K. Au, LAM Kin Che, ZHU Tan, Partidário M., Dir. de publ., *International Experience on Strategic Environmental Assessment*. Center of Strategic Environmental Assessment for China, the Chinese University of Hong Kong, Hong Kong Institute of Environmental Impact Assessment, Research Centre for Strategic Environmental Assessment, Nankai University. Beijing, Chine.
- Sadler, B., Verheem R. (1996). *Strategic Environmental Assessment - Status, Challenges and Future Directions*. Ministère du Logement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement des Pays-Bas. La Haye, Pays-Bas.

- Scott P., Marsden P. (2003). *Development of Strategic Environmental Assessment (SEA) Methodologies for Plans and Programmes in Ireland* (2001-DS-EEP-2/5), préparé pour l'Environmental Protection Agency par ERM Environmental Resources Management Ireland Limited. Wexford, Irlande.
- Simon H. (1997). *Administrative Behaviour* (Free Press, New York).
- Therivel, R. et Partidário, M. (1996). *The practice of strategic environmental assessment*. Earthscan.
- Therivel, R., Wilson, E., Thompson, S., Heaney, D., Pritchard, D. (1992). *Strategic environmental assessment*. Earthscan.
- UE (2001). Directive n° 2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Bruxelles. Belgique.
- Verheem R., Tonk J. (2000). *Strategic environmental assessment: one concept multiple forms*, in Impact Assessment and Project Appraisal Volume 18, n° 3, septembre 2000, pp. 177-182.
- Wallington T, Bina O., Thissen W. (2007). *Theorising strategic environmental assessment; Fresh perspectives and future challenges*. Environmental impact Assessment Review 27 (2007).
- Wallington T, Bina O., Thissen W. (2008). *Strategic environmental assessment Theory and Research: an analysis of discourse*. In Handbook of Strategic Environmental Assessment (Dir. de publ. : Sadler, B., Aschermann, R., Dusik, J., Fishcer, T.B., Partidário, M. et Verheem, R.)