

Comment mieux organiser le “evidence based politics”?

Sur le (manque de) dialogue politique-scientifique.

Deuxième atelier en préparation des Trente Ans de la CRD en RBC

23.03.2023 - Perspective

Table des Matières

1. L'importance des interactions entre politiques et sciences : pourquoi la connaissance est-elle importante pour l'élaboration des politiques ?	1
2. Le dialogue entre la recherche et les politiques : définitions clés, signification de l'impact sociétal de la recherche universitaire pour l'élaboration des politiques.	2
3. Comment apprendre à produire les bonnes politiques ?	
4. Le cas du niveau régional et urbain de Bruxelles	5
4.1 Commissions d'avis	5
4.2. Externes aux administrations	6
4.3. Cas particulier : les études et rapports d'incidences environnementales	8
5. Les leçons apprises	10
6. En conclusion : pour une meilleure interaction entre savoir et politique	11

1. L'importance des interactions entre politiques et sciences : pourquoi la connaissance est-elle importante pour l'élaboration des politiques ?

De nos jours, les défis sociétaux, tels que le changement climatique, la crise pandémique COVID-19 ou la perte de biodiversité, sont des enjeux politiques exigeant des connaissances. Nous parlons souvent de "problèmes difficiles" en raison de l'absence de consensus politique (que faire ?) et de compréhension scientifique (quel est l'enjeu ?). Par conséquent, l'établissement d'un consensus politique nécessite également de partager une compréhension de l'enjeu.

En outre, les défis sociétaux sont complexes et dynamiques, ce qui rend encore plus difficile la réalisation d'un changement systémique. D'autant plus que la transition implique aussi la sortie de ce qui n'est pas durable¹. La connaissance est un facteur essentiel pour gérer et interpréter les informations disponibles, concevoir et évaluer les solutions potentielles aux défis politiques (Coletti & Dotti, 2021 ; Dotti, 2018a). La connaissance est donc cruciale pour le changement de politique car elle est un facteur permettant de façonner les préférences pour les solutions politiques (Dotti, 2018a, pp. 1-2). Dans cette optique, l'apprentissage est important pour influencer l'élaboration des politiques. L'apprentissage a lieu lorsque des acteurs individuels "absorbent" de nouvelles connaissances, y compris celles fondées sur l'expérience passée (c'est-à-dire la politique précédente), et les appliquent pour améliorer les nouvelles pratiques politiques (Hall, 1993, p. 278). La production et le partage des connaissances permettent d'apprendre pourquoi certaines solutions peuvent (ou non) contribuer, et

¹ Voir Fossati, E.C. et al. (2022) Exnovation : imaginer autrement les transitions durables à Bruxelles. Brussels Studies, 17.

pourquoi certaines réussissent alors que d'autres échouent (Coletti & Dotti, 2021, pp. 1-2). Ainsi, le changement de politique peut être le résultat du processus d'apprentissage, mais pas la seule source.

Les chercheurs devraient être des acteurs importants de ce processus. Ils devraient aider les décideurs politiques à fournir des solutions politiques fondées sur la science. En effet, la recherche scientifique peut contribuer à la conception de politiques efficaces et au renforcement de la démocratie, car elle permet de comprendre les défis sociétaux et d'obtenir des informations sur les options proposées, soutenant ainsi un débat politique (Commission européenne, 2022, p. 7). Comme le souligne la Commission européenne (2022), l'utilisation des connaissances scientifiques devrait être renforcée pour la conception des politiques publiques. Dans les pays démocratiques, les citoyens ont besoin de savoir comment les politiques sont élaborées, ce qui nécessite une connaissance optimale pour l'élaboration des politiques (Hoppe, 2005, p. 201). En effet, nous observons une logique démocratique dans l'utilisation des connaissances scientifiques pour le processus d'élaboration des politiques : les politiques fondées sur les connaissances scientifiques peuvent accroître la confiance dans les institutions publiques et les décideurs politiques car elles permettent de comprendre comment certaines politiques peuvent poursuivre leurs objectifs.

Par conséquent, les décideurs politiques doivent mobiliser les meilleures connaissances disponibles et soutenir la production de telles connaissances pour concevoir leurs politiques. Il est remarquable que les domaines politiques "techniques" requièrent des connaissances techniques spécifiques et que, par conséquent, les experts (par exemple, les chercheurs) dans ces domaines spécifiques agissent comme des fournisseurs de connaissances, ce qui permet de concevoir des solutions politiques (Coletti & Dotti, 2021). Mais il y a aussi plein de domaines où la connaissance manque et où il faut réunir les conditions financières et humaines pour les produire.

Enfin, la production de connaissances pour l'élaboration des politiques doit se faire de manière systématique. La prise en compte systématique des connaissances permet, par exemple, d'identifier et d'examiner les défis politiques selon des perspectives pluridisciplinaires (par exemple, la pandémie de COVID-19 peut être analysée du point de vue de la santé publique, de la santé mentale, de la justice sociale, du genre ou de l'éducation) et de concevoir des solutions politiques (pluridisciplinaires) (Commission européenne, 2022, pp. 10-11). Pour ce faire, la production et le partage des connaissances doivent se faire à différents niveaux de gouvernance.

À la lumière de ce débat, cette note vise à conceptualiser les interactions entre les décideurs politiques et les communautés de recherche. En effet, ces deux groupes interagissent l'un avec l'autre dans le cadre d'un dialogue, et ils ont une raison d'être, un mandat et des points de vue différents. Par conséquent, les interactions entre les politiques et la recherche ne sont pas mono-directionnelles et il est important de souligner les tensions entre ces deux communautés. En outre, nous voulons montrer que les universitaires ne sont pas les seuls "fournisseurs de connaissances". À cet égard, la question se pose : Si la connaissance est importante pour l'élaboration des politiques, qui doit être bien informé ? Notre discussion se concentre sur le niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, sur le cas de laquelle nous présentons les défis contemporains. Nous cherchons à fournir une contribution compréhensible par des lecteurs non spécialisés et pertinente pour le débat recherche-politique en soulevant des questions et en animant des discussions.

2. Le dialogue entre la recherche et les politiques : définitions clés, signification de l'impact sociétal de la recherche universitaire pour l'élaboration des politiques.

Nous commençons notre discussion en fournissant des définitions clés permettant de comprendre les interactions entre les politiques et la recherche, à savoir le paradigme politique, les communautés épistémiques et le "dialogue" entre les politiques et la recherche.

Dans cette dynamique, un concept fondamental est le " paradigme politique " (Hall, 1993), dont la définition est analogue à celle du paradigme scientifique de Kuhn (Kuhn, 1962). Un paradigme politique est basé sur des préférences et des croyances partagées qui orientent une communauté politique. Il agit comme un filtre d'idées et de perspectives alternatives, façonnant la compréhension actuelle et nouvelle des questions politiques en jeu ainsi que les options d'apprentissage de nouvelles connaissances pertinentes pour les politiques (Coletti & Dotti, 2021, pp. 4-5). Conformément à cet argument, un paradigme politique dominant peut offrir plusieurs solutions politiques (c'est-à-dire des préférences à l'intérieur d'une fourchette donnée) et la possibilité d'apprendre "à acquérir" de nouvelles connaissances tant qu'elles sont compatibles avec les croyances fondamentales. Le paradigme politique est partagé par les individus qui traitent d'une question politique, ce que l'on appelle la "communauté épistémique". Autrement dit, la communauté épistémique est un groupe de praticiens qui partagent des perceptions/croyances communes, interagissent ensemble dans le cadre d'un dialogue et partagent les mêmes connaissances afin de relever un défi politique. Les communautés épistémiques sont capables de produire de nouvelles connaissances en traduisant leur "dialecte" dans un domaine spécifique (Coletti & Dotti, 2021 ; Dunlop & Radaelli, 2013).

Enfin, les racines étymologiques du mot " dialogue " aident à comprendre les interactions entre la recherche et les politiques. Le dialogue est une combinaison de deux mots grecs anciens, "dia" et "logos" (Dotti & Colombo, 2018). La première partie fait référence à ce qui s'est passé entre deux ou plusieurs choses différentes, tandis que "logos" est le mot le plus symbolique de la philosophie grecque ancienne, et peut être traduit par "connaissance", "science", "rationalité". Par conséquent, un dialogue entre la recherche et les politiques est ce qui se passe "entre" deux rationalités différentes, celles de l'élaboration des politiques et de la recherche scientifique.

Pour résumer :

- le paradigme politique façonne les croyances et les préférences fondamentales, permettant l'acquisition de nouvelles connaissances pertinentes pour les politiques.
- La communauté épistémique est le groupe de décideurs et de parties prenantes partageant une compréhension mutuelle d'une question politique et produisant un savoir commun pour des solutions politiques.
- Les décideurs politiques et les chercheurs interagissent dans le cadre d'un dialogue car ils ont des logiques différentes.
- Suite à la discussion que nous avons eue jusqu'à présent, on peut se demander quelles connaissances scientifiques sont appropriées pour l'élaboration des politiques. Sur ce point, une importance croissante a été accordée à la notion d'"impact sociétal de la recherche universitaire" (SIUR). Cette idée implique que la recherche (universitaire) est censée produire de nouvelles connaissances pour relever les défis sociétaux, et pas seulement pour générer un impact sur la recherche (c'est-à-dire un impact au sein du milieu universitaire) (Dotti & Walczyk, 2022). À cette fin, la recherche (universitaire) doit assurer des interactions entre les parties prenantes universitaires et non universitaires et diffuser les résultats scientifiques dans la société (Aranguren et al., 2021 ; Boshoff & de Jong, 2020 ; de Jong et al., 2014). Ainsi, conformément à l'idée de SIUR, les connaissances produites pour l'élaboration des politiques sont censées avoir un impact sur la société en tant que solutions politiques (par exemple, les politiques de santé pour lutter contre la pandémie de COVID-19 ou les politiques de gestion de l'eau pour nettoyer les eaux usées urbaines).

- La question se pose aussi de savoir comment faire pour amener les décideurs politiques à changer de « paradigme politique ». Aujourd’hui en effet, le paradigme « moderniste », centré sur la foi dans une croissance continue et sur le « solutionnisme technologique », reste dominant, alors que tout indique que nous sommes entrés dans un monde où l’incertain devient la nouvelle normalité – ce qui nécessite de concevoir autrement l’action politique, c’est-à-dire de manière beaucoup plus prudente, incrémentale et résiliente – et où une certaine sobriété dans l’utilisation des ressources devrait s’imposer. Les appels des scientifiques à ce changement de paradigme ne sont généralement pas entendus, voire sont discrédités compte tenu des engagements pris et des logiques qui dominent l’action politique (chasses gardées plutôt qu’effort collégial dans le cadre des accords de coalition, immédiateté imposée par la domination de la communication et des réseaux sociaux qui empêche toute prise de recul...).

3. Comment apprendre à produire les bonnes politiques ?

Pour relever les défis sociétaux, le régime de gouvernance doit posséder les ressources de gestion appropriées, à savoir une coopération efficace entre les institutions formelles et informelles, le rôle des acteurs étatiques et non étatiques dans le processus d’élaboration des politiques, les interactions de gouvernance à plusieurs niveaux, ainsi que l’importance relative des hiérarchies bureaucratiques, des marchés et des réseaux (Pahl-Wostl, 2009). En outre, l’apprentissage est une partie importante du processus d’élaboration des politiques, qui doit notamment avoir lieu dans les réseaux informels (Dunlop & Radaelli, 2023 ; Pahl-Wostl, 2009). Plus précisément, ces réseaux soutiennent l’apprentissage grâce à l’accès à de nouvelles connaissances et au soutien des interactions entre les différents acteurs. Par conséquent, nous soutenons que les réseaux informels entre les décideurs politiques et les chercheurs sont essentiels à l’élaboration des politiques, car ils facilitent la production de nouvelles connaissances (scientifiques) pour la conception de solutions politiques.

Les impulseurs des néo-politiques urbaines

Il y a des acteurs de la société civile qui influencent de nouvelles politiques. Ils s’opposent aux politiques qui ont creusé depuis des décennies le fossé entre les territoires, ce fossé dénoncé par les Gilets jaunes, ces migrants de l’intérieur qui ont été quittés par l’Etat. Ils s’opposent au laisser-faire des démolisseurs de ville., au racisme qui menace les démocraties. Ils prônent non pas l’intégration forcée des migrants, mais une citoyenneté partagée qui se nourrit des différences culturelles et basée sur la tolérance. Ils sont experts, ont manifesté (ou contribué à) leurs doutes ou leur opposition à certains projets ou certaines politiques.

Plutôt que de continuer à clamer (en vain) leurs convictions, certains empruntent une autre voie et osent nouer des alliances avec le monde politique.

La porosité pour faire bouger les manettes

D’un côté, nos néo-impulseurs peuvent devenir demain eux-mêmes les décideurs, sous différentes formes : élus, gestionnaires des nouvelles manières de vivre, *Shareholders* des pratiques disruptives, etc. Lorsque des protestataires (ou une partie d’entre eux) arrivent à des postes décisionnels (parfois élus, parfois cadres techniques), ils peuvent concrétiser leur vision. Cette porosité entre ces sphères associatives et politiques alimente une telle dynamique. Cet aller (voire retour) entre contestation/expertise/prise de responsabilité n’altère pas les ambitions des nouveaux responsables (du moins pas totalement, il leur faut parfois savoir composer...).

Là où cette séquence est présente, ces acteurs se montrent davantage ouverts à coaliser les différentes parties prenantes. Si différentes villes mènent aujourd’hui des politiques qui tentent de recoudre les

territoires et de relever des défis, c'est dû, pour partie au moins, à cette porosité. Ainsi, à Amsterdam, les décideurs sont ceux qui ont contesté l'invasion automobile ; à Barcelone, ceux qui ont réagi face aux saisies immobilières ; à Fribourg, ceux qui ont refusé la centrale nucléaire de Fessenheim juste de l'autre côté de la frontière. La liste est longue, elle interpelle.

L'alliance avec les néo-impulseurs

Hier, la chasse aux cerveaux visait les innovations technologiques ou managériales. La compétition entre les grandes villes était féroce pour attirer « la classe créative »², elles s'arrachaient les emplois dits métropolitains : prestations intellectuelles dont conseil, expertise, droit, architecture... ; conception et recherche ; gestion ; échanges interentreprises ; tourisme et loisirs. Ces emplois étaient censés contribuer à leur attractivité. Mais ces emplois se sont avérés soumis à une concurrence sévère entre territoires ; l'air de la ritournelle « *Les grands avalent les petits* » a largement résonné, au profit des seules métropoles puissantes.

Aujourd'hui, nombre de collectivités ont compris que leur intérêt est davantage de sortir les néo-créateurs de leur isolement. Elles déploient à cet effet des plateformes relationnelles, physiques ou virtuelles qui jouent un rôle fondamental dans l'émergence des projets, leur accompagnement, la diffusion des processus ou la pérennisation d'expérimentations. La capacité d'innover dans ce sens s'amplifie lorsque l'on mobilise les cré-acteurs.

4. Le cas du niveau régional et urbain de Bruxelles

En urbanisme et aménagement du territoire, il n'y a que peu de « vérités scientifiques » ou consensus dégagés par les pairs : Françoise Choay avait bien montré l'opposition, après la seconde guerre mondiale, entre les courants « culturaliste » (protection des caractéristiques historiques des villes européennes) et « moderniste/fonctionnaliste » (prétendant à une vision « scientifique » de la ville). Les controverses entre « experts » sont très nombreuses (à titre d'exemples : l'appréciation des avantages et inconvénients des immeubles élevés, les types de densités favorables ou défavorables, l'approche de la mixité, l'équilibre entre bâti et non-bâti, ...) et les enjeux sont toujours complexes, mouvants dans le temps et dans l'espace, avec des balances (et donc des arbitrages) entre les problématiques sociales, écologiques ou économiques.

Il n'existe pas de corpus de modèles ou d'explications partagés par les scientifiques, mais cela existe sur des sujets partiels (par exemple, il faut une certaine densité urbaine pour organiser des transports en commun performants, la mono-fonctionnalité de certains quartiers est néfaste pour la vitalité urbaine etc..).

D'où la nécessité d'équipes et d'approches pluri ou transdisciplinaires (ce qui a parfois manqué dans la crise covid : pas d'anthropologues, peu de sociologues, etc. le débat étant monopolisé par les virologues et les économistes) et la nécessité, pour celles-ci, d'avoir, a minima, un champ sémantique commun en termes de vocabulaire/définitions et de critères d'analyse, ce qui n'est pas vraiment le cas (cf.4.3 infra)

4.1. Commissions d'avis

A Bruxelles, il y a 6 commissions

- Brupartners : ex Conseil Economique et social. Découle de la concertation sociale, vieille tradition belge d'après-guerre (et rhénane). Composition : Patronat/syndicats.

² Voir les thèses de Richard Florida. « *The Rise of the Creative Class* ». Ed. Basic Books 2002.

- CRD : héritière de la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) instaurée par la loi de 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Composition en 1993 : délégués d'autres instances, communes et experts.
Composition actuelle : experts (mais au statut différent : certains semblent clairement les représentants assumés, et reconnus comme représentatifs, de tel ou tel secteur, tandis que les autres, même s'ils relaient, de façon informelle, des préoccupations généralement largement partagées dans leur secteur, ne représentent, in fine, qu'eux-mêmes)
- CRMS : la plus ancienne. Experts. Pouvoir de décision (avis conforme) en matière de permis d'urbanisme pour les biens classés.
- CRM : très large représentation de secteurs, administrations, transports publics, usagers, experts
- CC Logement : acteurs publics et privés du logement, experts
- C Environnement : associations environnementales, experts, administration

Des questions se posent quant à ces commissions :

- Quant à certains soucis de fonctionnement (manque d'assiduité/de disponibilité des experts, problématiques logistiques, calendrier et délais de réflexion), mais surtout la question centrale de la prise en considération de leurs avis – en clair de leur utilité réelle.
Les experts ne sont certes pas les décideurs (responsabilité des politiques) mais ils doivent recevoir une réponse vraiment étayée et circonstanciée, permettant un réel dialogue par rapport au travail fourni, ce qui n'est que rarement et partiellement le cas ; or ceci pose un double problème : le déficit démocratique et de transparence (une législation performante de jure mais défailante de facto) et la démotivation progressive des experts
- Quant à certaines modalités de composition : représentativité des membres par rapport aux objectifs de la commission et aux courants existants dans la société/ versus experts, désignation par le gouvernement ou partagée par le Gouvernement et le Parlement (cf. exemple de la CRD supra).
- Quant à l'efficacité des modalités d'interaction par rapport aux objectifs établis : contribution aux débats publics, définitions des agendas de priorité, identification des solutions, améliorations des capacités d'intervention publique, évaluation des politiques publiques.
- Quant à la garantie d'intégrité des avis scientifiques contre de possibles conflits d'intérêt.

4.2 . Consultants externes aux administrations

Etudes (cf. aussi point 4.3)

De très nombreuses études sont sous-traitées (plusieurs milliards par exemple pour Infrabel et SNCB), dans la plupart pour de bonnes raisons (regard extérieur, par ailleurs moins balisé / contrôlé, meilleures performances en termes de délais qui peuvent être « verrouillés » dans des contrats, absence de spécialistes dans l'administration, étude one shot, etc..) mais aussi pour de moins bonnes. D'une part, beaucoup d'administrations ont réduit leurs services d'études en interne et/ou recourent trop facilement à la sous-traitance. D'autre part, le commanditaire politique sait quels résultats il souhaite avoir, et pense, par la sous-traitance, pouvoir faire pression sur des chercheurs qui sont dépendants de son financement (dotations universitaires, honoraires de bureaux d'études, subsides pour des associations), voire potentiellement sensibles aux pressions explicites (rares) ou implicites (fréquentes) de suspension de consultation pour les marchés, d'agréments ou de subsides (via le « black listing » ou sa forme édulcorée et très pratiquée de « short listing »).

Ceci dit, en Wallonie, l'expérience de la CPDT (conférence permanente du développement territorial) depuis 30 ans montre l'intérêt d'une programmation négociée cabinets/administrations/universités et d'un engagement budgétaire récurrent pour stabiliser des équipes pluridisciplinaires (et pluri universités).

En RBC, le Brussels Studies Institute est une plateforme interuniversitaire et pluridisciplinaire indépendante qui fournit un travail important et de qualité, sans 'interventionnisme' du politique. Cette initiative pourrait être amplifiée grâce à des collaborations plus intenses avec les administrations génératrices de données (Bruxelles Environnement, Bruxelles Mobilité, perspective.brussels, mais aussi toutes les compétences communautaires qui deviennent cruciales (santé, éducation, sport, social...) mais les décideurs politiques préfèrent souvent recourir à des services et administrations qui leur sont davantage inféodés. Les universités ont aussi leur part de responsabilité dans le succès de ce genre de plateforme : elles devraient faire plus d'efforts pour simplifier les procédures lors de collaborations interuniversitaires et pour soutenir les équipes de recherche composées de chercheurs sur contrat dont les compétences accumulées sont essentielles mais sont peu reconnues dans les trajectoires académiques classiques, ce qui nuit à la continuité de ces équipes et au caractère cumulatif des connaissances acquises.

De son côté, INNOVIRIS finance des recherches et des doctorats, mais il y a peu de capitalisation des résultats et d'interactions entre projets. De plus, l'intégration des jeunes docteurs dans les administrations régionales reste assez limitée.

Evaluations (exante/midterm/expost)

Les administrations se sont équipées d'outils de management (plans opérationnels, CAF, KPI etc..) et produisent des rapports annuels, sans que cela conduise à une véritable évaluation des politiques publiques.

Une évaluation externe est cependant indispensable (modèle UE évaluation ex ante, midterm et ex post) : elle a été peu pratiquée (mission complémentaire de l'IBSA : évaluation des contrats de quartier). La pratique de « l'accountability » est très faible en Belgique (analyse de l'efficacité des politiques publiques par rapport aux buts à atteindre, et de leur efficacité par rapport aux moyens affectés). Même les parlements, qui ont l'opportunité de questionner les bilans des exécutifs lors des débats budgétaires le font très peu. Dans le cas de Bruxelles, il y a un problème de taille: avec des financements UE plus petits, c'est plus difficile d'avoir une masse critique pour amener des bonnes études d'évaluation.

Accès aux études et évaluations externes

En RBC, une ordonnance impose la tenue d'un registre des études et l'accès aux résultats des études. Cependant ce n'est pas automatique, et souvent il faut recourir à la CADA (Commission pour l'Accès aux Documents Administratifs) qui prend du temps avant de se prononcer, les résultats des études étant alors moins d'actualité ou parfois dépassés.

L'ordonnance impose également un *executive summary* pour la communication externe, mais il est rarement diffusé : il faudrait une base de données actualisée et accessible.

Enfin, il y a des formes subtiles, voulues ou non, de rétention de l'information ; par exemple, il est difficile de trouver le RIE du plan *Good Move* sur son site, alors que la communication est particulièrement emblématique pour ce Plan ; et quand on le trouve, c'est expurgé de ses annexes ; or le traitement des annexes peut se révéler un bon moyen d'invisibiliser des données ou des réflexions (car ainsi elles n'ont pas l'air importantes, ne doivent pas être traduites etc.), voire même d'en supprimer l'accès quand elles déplaisent ; en l'occurrence ici, par exemple, 75 pages d'analyse socio-économique sur les causes potentielles de délocalisation des habitants et entreprises hors RBC pour

tenter d’y repérer la part et les raisons réelles et objectivables liées à la mobilité ce qui, au passage et a contrario, soulevait aussi d’autres problématiques dérangeantes pour la tutelle du donneur d’ordre.

L’expérience de la conférence permanente du développement territorial (CPDT) depuis 30 ans montre l’intérêt d’une programmation négociée cabinets/administrations /universités et d’un engagement budgétaire récurrent pour stabiliser des équipes pluridisciplinaires (et pluri-universités).

A Bruxelles, Innoviris finance des recherches et des doctorats, mais il n’y a pas de capitalisation des résultats. Les universités préfèrent ce système plus souple mais il fonctionne au coup par coup.

4.3.Cas particulier : les études et rapports d’incidences environnementales

Deux directives européennes encadrent l’obligation de procéder à l’évaluation préalable des incidences environnementales des projets (les Directives 85/337, 97/11 et 2011/92 à l’occasion de l’examen des demandes de permis d’urbanisme) et des plans et programmes (Directive 2001/41). La décision politique précède souvent les études (ex. Métro Nord) qui ne sont réalisées ensuite que pour justifier et/ou mettre en œuvre la décision politique. C’est pourquoi le débat de fond sur l’opportunité rejaille à la moindre occasion (enquête publique, incident de chantier...)

Ces directives comprennent les incidences au sens large, pas seulement strictement environnemental (en plus des effets sur l’eau, le sol, l’air etc., les effets sur l’homme, sur le patrimoine, la mobilité, les biens matériels, etc..). Une large jurisprudence de la CJUE a précisé l’obligation d’étudier des alternatives tant techniques (un tunnel plutôt qu’un pont par ex. Voir Oosterweelverbinding Anvers) que de localisation (annulation de la ZIR 15 Heysel par le CE pour défaut d’analyse d’alternatives).

La pratique des Etats membres est variable : dans certains Etats, c’est l’administration de l’environnement qui effectue ces études.

En Belgique, et donc en RBC, c’est le demandeur de permis, qui s’avère souvent la Région elle-même ou une de ses administrations, ou un parastatal, ou une administration fédérale comme la SNCB pour les dossiers importants (plans et programmes, grosses infrastructures) qui choisit et paie le bureau (privé) qui réalise l’étude.

Ceci est potentiellement dangereux du point de vue de son indépendance (cf. considérations supra) d’autant que la sanction pour un bureau d’étude qui s’avérerait non indépendant, à savoir la suspension de l’agrément, peut donc être aussi, dans certains cas évoqués supra, du ressort de son donneur d’ordre.

D’autre part, un autre défaut rédhibitoire du système est la façon dont sont traités les marchés de services pour ces études en y maintenant comme un des critères d’attribution, et, dans les faits, souvent comme le critère déterminant, le montant du budget ; en effet celui-ci est lié à un cahier des charges dont tout professionnel expérimenté sait qu’il peut passer à côté de questions ou recherches pertinentes qui ne vont apparaître et/ou que le Comité d’accompagnement ne va soulever qu’en cours d’étude. Dès lors :

- Si le demandeur est privé, l’auteur de l’EIE aura souvent de grosses difficultés à obtenir un avenant pour ces prestations imprévisibles et risque en conséquence de les traiter de façon minimaliste
- Si le demandeur est public, l’auteur du RIE ou de l’EIE aura soit tendance à ne pas signaler un problème non prévu au cahier des charges, soit à le traiter de façon minimaliste si l’autorité s’avère ouverte à un avenant ; étant toutefois entendu qu’étant dans des modes de fonctionnement budgétaire totalement différents, il est très difficile pour chacun des protagonistes de se mettre à la place de l’autre ;

En cas de demandeur public, et donc de marchés publics pour ces études, il serait de loin préférable que le budget soit fixé dans le cahier de charges, avec les conditions (prestations supplémentaires non prévues) dans lesquelles un avenant est justifié et que les critères d'attribution ne soient basés que sur la méthodologie, l'équipe, les références et les délais ;

En cas de demandeur privé, le demandeur pourrait plutôt alimenter un fonds permettant à l'administration de faire faire les études selon la même procédure que supra.

D'autre part, la dernière réforme du CoBAT a supprimé l'obligation d'une enquête publique sur le cahier des charges de l'étude au contraire du CoDT (Wallonie) qui prévoit une réunion publique préalable sur le sujet

Si cela a permis de gagner du temps, ce qui est très important vu l'extrême lenteur des procédures de permis bruxelloises, et motif officiel avancé pour cette suppression, c'est finalement plutôt à regretter tant d'un point de vue démocratique que de celui de ne pas se retrouver ensuite avec des problématiques non prévues générant les soucis dont question supra...et/ou des recours.

Tout ceci met l'accent sur l'importance du débat. La qualité du débat et le temps pour confronter les avis doit être remis en haut des priorités. La relation entre connaissance et décision politique prend une importance toute particulière et pour arriver à décider sur des sujets clivants, il faut remettre le débat au cœur du processus de décision. Quels sont les enjeux fondamentaux ? Quelles sont nos priorités ? Quels sont nos moyens ? Quelles sont les incidences ?

Il faudrait combiner les 2 avantages : s'efforcer de réduire les délais (ce qui pose des questions de personnel administratif) mais réinstaurer au maximum les réflexions en amont, c'est-à-dire dès la confection du cahier de charges ; d'autant plus qu'en cas d'oubli important, le temps gagné peut-être reperdu – en particulier si la procédure est attaquée (cas par exemple de la modification du PRAS pour le Heysel).

Enfin le système a aussi montré ses limites sur 2 points :

- Études trop volumineuses (plus de 6 500 pages pour le métro Nord) et parfois malgré tout incomplètes suite à l'évacuation de sujets qui fâchent.
En effet trop d'information tue l'information – et c'est une autre façon de contourner la transparence. C'est aussi démotivant pour les auteurs de RIE et EIE qui se rendent bien compte qu'en conséquence, il arrive souvent que des réflexions menées pendant des mois ne sont pas ou quasi pas lues et/ou assimilées, ce qui se traduit par le fait que les Comités d'accompagnement font parfois plus de remarques de forme (souvent non justifiées du reste) que des remarques de fond.
Ceci dit, une EIE ou un RIE est un travail scientifique – et ceci a ses exigences ; la longueur est donc inhérente à ces exigences. C'est pourquoi il faudrait réfléchir à 3 niveaux de restitution : le travail complet, lourd et long qui serait en annexe et servirait de justificatif pour 2 résumés :
 - Un résumé technique pour l'administration et les Comités d'accompagnement : pour aller à l'essentiel au niveau du fond et pour qu'il soit vraiment lu - tout en pouvant aller vérifier raisonnements ou calculs plus approfondis dans l'annexe
 - Le résumé non technique, qui doit être vraiment très vulgarisé et se limiter aux enjeux et résultats – leur fiabilité étant garantie par la caution du Comité d'accompagnement.
- Parfois peu de conséquences (surtout dans les RIE relatives aux plans et programmes).
Last but not least, c'est le problème majeur. C'est pourquoi il est proposé, avec comme exemple la CRD dans le cadre de son anniversaire, d'établir un tableau avec ses avis et les réponses formelles reçues d'une part, et les conséquences dans les faits visés par ces avis d'autre part.

5 Les leçons apprises

Enfin, nous partageons avec les décideurs politiques des messages sur le dialogue recherche-politique. Ce dialogue est important pour augmenter la qualité de la démocratie. La société actuelle est devenue plus complexe et les savoirs sur cette complexité ont augmenté. Nos représentants et nos mandataires se doivent donc d'être à la hauteur de l'état des savoirs. Le partage de la connaissance est essentiel pour faire société ensemble dans une vision de projet. On dépasse ici le seul dialogue sciences-recherche-politique. Mais sans ce dialogue on ne peut décider de la direction à prendre. Il faut prendre le temps d'acquérir les connaissances, de les partager, de confronter les avis, de prendre des responsabilités dans les décisions.

Premièrement, les chercheurs (universitaires) ne sont pas les seuls producteurs de connaissances. Les consultants et experts externes sont également des acteurs pertinents pour fournir des connaissances pour les projets politiques (Dotti, 2018a, 2018b). De leur côté, les universités devraient soutenir davantage des initiatives interuniversitaires et interdisciplinaires comme le Brussels Studies Institute qui devraient elles-mêmes être davantage sollicitées par les administrations et décideurs politiques.

Deuxièmement, les décideurs politiques devraient utiliser les connaissances scientifiques pour concevoir des solutions politiques, utiliser l'expertise des experts universitaires et non universitaires. En outre, la coopération multidisciplinaire est essentielle pour traiter les "wicked problems", car les connaissances provenant d'une seule discipline ne peuvent pas concevoir de solutions politiques.

Troisièmement, l'apprentissage des politiques fait partie intégrante de l'utilisation des connaissances scientifiques pour l'élaboration des politiques. Pour ces raisons, les interactions entre les communautés de la politique et de la recherche doivent être fondées sur un apprentissage (politique) mutuel.

Quatrièmement, les interactions entre les décideurs politiques et les chercheurs nécessitent une bonne coordination, une confiance mutuelle, des objectifs et des valeurs partagés entre eux, car cela permet de renforcer la confiance du public et de produire des résultats cohérents. Ainsi, les paradigmes scientifiques et politiques doivent travailler ensemble.

Cinquièmement, l'utilisation des connaissances scientifiques pour l'élaboration des politiques est un processus exigeant, car il nécessite que les acteurs, tant les décideurs politiques que les chercheurs, aient les compétences et les aptitudes nécessaires pour interagir les uns avec les autres. Par conséquent, les États membres doivent fournir des incitations à la formation et à la carrière, ainsi que des possibilités de collaboration pour ces deux communautés.

Sixièmement, l'enseignement universitaire devrait davantage former les chercheurs à l'interaction avec les décideurs politiques et les universités devraient soutenir davantage la recherche ancrée, ainsi que leur troisième mission (à côté de l'enseignement et de la recherche) qui est le « service à la société ».

6. En conclusion : pour une meilleure interaction entre savoir et politique

Nous pensons que, pour une meilleure gouvernance à Bruxelles, une amélioration des rapports entre le savoir et le politique serait bénéfique pour faire ville ensemble.

Nous nous concentrons ici sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme pour proposer quelques changements dans les pratiques :

- a) Remarque d'ordre général : **les villes, en général, et la RBC en particulier sont devant des grands défis qui nécessitent une planification de la/des transitions.** La littérature indique deux variables essentielles pour la réussite : « framing » (bien poser le problème et l'orientation de la solution) et « coalition » (coaliser et restructurer les acteurs urbains autour de ces dossiers). C'est pourquoi, une évolution plus poussée du « gouvernement des villes » vers la « gouvernance urbaine » (Le Galès) et un autre rapport entre politique, science et société civile nous semblent essentiels. Ces restructurations nécessaires se font à partir du débat urbain, par un savoir partagé (framing) vers des coproductions utiles (coalitions de développement). Spécifiquement à Bruxelles, le fonctionnement des politiques publiques en « silos » résulte d'un institutionnel fragmenté et segmenté. « Le savoir » reste dès lors trop confiné dans les structures (institutionnelles ET mentales) communautaires, comme d'ailleurs les partis politiques et les pratiques institutionnelles. Bruxelles manque cruellement de lieux de rencontre, de partage, de confrontation, de salons ou de think-tanks où chacun.e s'inscrit dans une démarche d'apprentissage et d'ouverture à l'égard des « néo-impulseurs ». C'est ainsi que pourront se construire des savoirs et des expertises déconfinées et transitionnelles. Et c'est la condition pour l'émergence d'une nouvelle « communauté épistémique » capable de penser et d'agir dans un monde incertain, au-delà des prises de position partisans.
- b) Pour que **le débat puisse se faire dans de bonnes conditions**, il faut :
- Un accès complet à toutes les études et données, synthétisées de façon compréhensible et accessible ; il est aussi important de préciser de quel point de vue s'expriment les auteurs (qui a commandé et payé l'étude, conditions du cahier des charges, etc.).
 - Une formation adéquate des participants au débat (cf. préparation des assemblées citoyennes délibératives).
 - Permettre aux administrations et opérateurs publics de prendre part aux débats (contre les limitations imposées par le « devoir de réserve » des fonctionnaires, souvent compris de manière trop extensive). Le devoir de se prononcer (*sprekplicht*) dans un cadre déontologique clairement établi.
 - Pouvoir discuter des succès et des échecs des politiques publiques afin d'améliorer les processus
 - Mise en pratique du principe d'amélioration continue des informations non pas comme un acte strictement administratif mais comme une pratique volontariste et vérifiable par tous

Les conditions de production du savoir en aménagement du territoire

Il y a de nombreuses sources : études commandées par des administrations ou des cabinets, études réalisées par des administrations ou organismes publics (dont l'IBSA), études réalisées par des bureaux privés (dont les études d'incidences), études réalisées par des chercheurs universitaires (thèses, rapports, notes de synthèse, etc..). Le Brussels Studies Institute (BSI) a une mission de coordination et de diffusion de la recherche. Cette structure interuniversitaire (ULB, VUB, UCLouvain et KULeuven) et interdisciplinaire est soutenue par Innoviris mais elle constitue un outil dont devrait davantage se saisir les administrations et services régionaux qui chacun continue de travailler dans son « silo ».

Propositions

- Etendre les missions de IBSA pour mettre en place, en collaboration avec le BSI pour le volet universitaire, un registre centralisé des études et datas disponibles (modèle CPDT Conférence Permanente du Développement Territorial en Région wallonne : « Sous le vocable 'Ressources', le professionnel et le chercheur trouveront des outils de connaissance du territoire et d'aide à la décision en aménagement. Ces outils prennent la forme de cartes et de données régulièrement mises à jour, disponibles à différentes échelles. »)
 - Favoriser davantage les travaux inter ou transdisciplinaires et interuniversitaires, en en faisant une exigence pour le financement régional (sur le modèle à étendre de Prospective Research for Brussels de Innoviris), en s'appuyant sur le rôle d'« ensembleur » du BSI.
 - Renforcer les moyens d'évaluation des politiques publiques (Mission de l'IBSA : seules 3 évaluations ont été réalisées soit 2015 New deal, 2018 Effets du traité européen sur la stabilité, 2022 Impact du contrat d'insertion) et le recours à des expertises externes. En l'absence d'évaluations externes indépendantes, ne sont disponibles que les rapports d'activité des organismes publics.
 - Renforcement et multiplication des observatoires rétrospectifs et prospectifs de l'évolution urbaine dans une logique intégrée
- c) Une plus grande attention en général pour **l'analyse et les savoirs** qui soutiennent les décisions mènerait à un plus grand respect pour l'évidence objective (par rapport aux croyances) et pour la volonté du politique de servir l'intérêt général (plutôt que les intérêts partisans).
- a. Soigner l'information et la communication au grand public des enjeux urbains et des plans directeurs du développement urbain :
 - i. Penser à un toutes-boîtes (ou newsletter) de la RBC sur le PRDD et autres plans politiques.
 - ii. Négocier une meilleure communication avec les médias.
 - iii. Impliquer l'enseignement, le socioculturel, l'artistique.
 - b. Stimuler des plateformes d'échanges et de débat :
 - i. Repenser la mission du nouveau CIVA (en lien avec l'ancien projet d'une maison de l'urbanisme).
 - ii. Demander au BSI /Brussels Academy d'organiser à nouveau des Nuits du Savoir ou des séances régulières sur la recherche sur des dossiers clés.
- d) Une **meilleure transparence et interaction entre les gouvernants et l'expertise dans les processus de décision**. Les milieux de l'Etat (la politique et l'administration) et les milieux du savoir (universités, bureaux d'études, société civile) sont des mondes trop séparés avec leur propres publics et sans connaissance suffisante des évolutions des autres « silos ». Nous proposons donc d'instituer plus de transparence et de collaboration entre ces « silos » :
- a. Au niveau du parlement : la mise à l'ordre du jour des commissions concernées des avis importants des conseils d'avis ET un meilleur suivi des parlementaires des grandes conférences concernant les diagnostics urbains.
 - b. Au niveau des communes : un rapportage aux conseils communaux en présence d'experts des grands plans régionaux.

- c. Au niveau du rapport entre gouvernement et conseils : une réunion tous les six mois pour les conseils réunis d'un exposé des projets sur la table en amont de l'élaboration des plans (un partage de l'agenda politique et Q&A) ET un retour argumenté de l'exécutif sur les avis (éventuellement groupés) des conseils d'avis.
- d. Au niveau des administrations : une amélioration de la collaboration entre administrations pour leur travail sur des mêmes territoires. Cela implique aussi que les loyautés des administrations en tant que services publics ne se résument pas aux liens avec leur ministres et cabinets de tutelle, mais s'ouvrent à un service au citoyen et à l'intérêt public. Les administrations de l'État ne sont pas des extensions des cabinets politiques.
- e. Renforcement des observatoires et élargissement des pratiques d'observation. Approcher la ville et les urbains comme un phénomène complexe dans lequel le politique n'intervient que pour assurer sa résilience et sa soutenabilité.

S'il n'existe pas de corpus de modèles ou d'explications partagées par les scientifiques, cela existe sur des sujets partiels (par exemple, il faut une certaine densité urbaine pour organiser des transports en commun performants, la mono-fonctionnalité de certains quartiers est néfaste pour la vitalité urbaine etc..).

D'où la nécessité d'équipes et d'approches pluri ou transdisciplinaires (ce qui a parfois manqué dans la crise covid : pas d'anthropologues, peu de sociologues, etc. le débat étant monopolisé par les virologues et les économistes) et la nécessité, pour celles-ci, d'avoir, a minima, un champ sémantique commun en termes de vocabulaire/définitions et de critères d'analyse, ce qui n'est pas vraiment le cas.

Les experts ne sont certes pas les décideurs (responsabilité des politiques) mais ils doivent recevoir une réponse vraiment étayée et circonstanciée, permettant un réel dialogue par rapport au travail fourni, ce qui n'est que rarement et partiellement le cas ; or ceci pose un double problème : le déficit démocratique et de transparence (une législation performante de jure mais défailante de facto) et la démotivation progressive des experts.

Les administrations se sont équipées d'outils de management (plans opérationnels, CAF, KPI etc..) et produisent des rapports annuels, sans que cela conduise à une véritable évaluation des politiques publiques.

Une évaluation externe est cependant indispensable (modèle UE évaluation ex ante, midterm et ex post).

Accès aux études. L'ordonnance impose également un executive summary pour la communication externe, mais il est rarement diffusé : il faudrait une base de données actualisée et accessible. Il faut aussi donner visibilité et accessibilité aux annexes et ne pas les instrumentaliser (c'est-à-dire y reléguer les résultats qui dérangent).

EIE et RIE. En cas de demandeur public, et donc de marchés publics pour ces études, il serait de loin préférable que le budget soit fixé dans le cahier de charges, avec les conditions (prestations supplémentaires non prévues) dans lesquelles un avenant est justifié et que les critères d'attribution ne soient basés que sur la méthodologie, l'équipe, les références et les délais ; en cas de demandeur privé, le demandeur pourrait plutôt alimenter un fonds permettant à l'administration de faire faire les études selon la même procédure que supra.

D'autre part, la dernière réforme du CoBAT a supprimé l'obligation d'une enquête publique sur le cahier des charges de l'étude au contraire du CoDT (Wallonie) qui prévoit une réunion publique préalable sur le sujet.

Si cela a permis de gagner du temps, ce qui est très important vu l'extrême lenteur des procédures de permis bruxelloises, et motif officiel avancé pour cette suppression, c'est finalement plutôt à regretter tant d'un point de vue démocratique que de celui de ne pas se retrouver ensuite avec des problématiques non prévues générant les soucis dont question supra...et/ou des recours. Remettre donc les cahiers des charges (cdc) d'EI et RIE en EP.

Ceci dit, une EIE ou un RIE est un travail scientifique – et ceci a ses exigences ; la longueur est donc inhérente à ces exigences. C'est pourquoi, il faudrait réfléchir à 3 niveaux de restitution : le travail complet, lourd et long qui serait en annexe et servirait de justificatif pour 2 résumés :

- Un résumé technique pour l'administration et les Comités d'accompagnement : pour aller à l'essentiel au niveau du fond et pour qu'il soit vraiment lu - tout en pouvant aller vérifier raisonnements ou calculs plus approfondis dans l'annexe
- Le résumé non technique, qui doit être vraiment très vulgarisé et se limiter aux enjeux et résultats – leur fiabilité étant garantie par la caution du Comité d'accompagnement.

Parfois peu de conséquences (surtout dans les RIE relatifs aux plans et programmes).

Last but not least, c'est le problème majeur. C'est pourquoi il est proposé, avec, comme exemple, la CRD dans le cadre de son anniversaire, d'établir un tableau avec ses avis et les réponses formelles reçues d'une part, et les conséquences dans les faits visés par ces avis d'autre part.

Ont contribué à ce document :

Bruno Clerbaux, Eric Corijn, Nicola Dotti, Michel Hubert, Gilles Ledent, Benoit Périlleux, Julia Walzcyk, Paul Vermeylen

References

- Aranguren, M. J., Canto-Farachala, P., & Wilson, J. R. (2021). Transformative academic institutions: An experimental framework for understanding regional impacts of research. *Research Evaluation*, 30(2), 191–200. Scopus. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvaa030>
- Boshoff, N., & de Jong, S. P. L. (2020). Conceptualizing the societal impact of research in terms of elements of logic models: A survey of researchers in sub-Saharan Africa. *Research Evaluation*, 29(1), 48–65. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvz020>
- Coletti, P., & Dotti, N. F. (2021). Knowledge co-production promoting policy change in time of decentralisation: A comparison of two cases from Brussels. *Local Government Studies*, 47(2), 276–295. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1739022>
- de Jong, S. P. L., Barker, K., Cox, D., Sveinsdottir, T., & Van den Besselaar, P. (2014). Understanding societal impact through productive interactions: ICT research as a case. *Research Evaluation*, 23(2), 89–102. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvu001>
- Dotti, N. F. (2018a). Abundant water, abundant knowledge: Cognitive patterns for policy changes in Brussels' water management system. *European Urban and Regional Studies*, 25(1), 54–71. <https://doi.org/10.1177/0969776416677621>
- Dotti, N. F. (2018b). Knowledge that matters for the 'survival of unfittest': The case of the new Brussels' rail junction. *Transport Policy*, 63, 131–140. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.12.022>
- Dotti, N. F., & Colombo, A. (2018). 20. Conclusions on Research-Policy Dialogues. In *Knowledge, Policymaking and Learning for European Cities and Regions. From Research to Practice* (p. 320). Edward Elgar Publishing. <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/knowledge-policymaking-and-learning-for-european-cities-and-regions-9781786433633.html>
- Dotti, N. F., & Walczyk, J. (2022). What is the societal impact of university research? A policy-oriented review to map approaches, identify monitoring methods and success factors. *Evaluation and Program Planning*, 95, 102157. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2022.102157>
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2013). Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies*, 61(3), 599–619. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x>
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2023). Policy Evaluation and Policy Learning. In *In Varone, F., Bundi, P. and Jacob, S. (eds) Handbook of Public Policy Evaluation*. Edward Elgar Publishing.
- European Commission. (2022). *Commission Staff Working Document. Supporting and connecting policymaking in the Member States with scientific research* (p. 38) [Staff Working Document]. European Commission. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/file/staff-working-document-supporting-connecting-policymaking-member-states-scientific-research_en
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: From knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis & Praxis*, 3(3), 199–215. <https://doi.org/10.1007/s10202-005-0074-0>
- Kuhn, T. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions* (2nd ed.). University Chicago Press.
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354–365. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2009.06.001>