



L'évaluation *ex ante* des politiques publiques à l'aune du développement durable – présentation du dispositif en Wallonie (Belgique)¹

Marie BOURGEOIS

Marie Bourgeois est géographe et experte à la CAADD, spécialisée depuis près de 15 ans en développement local participatif tout en ayant mené des recherches et publié à propos de politiques publiques en matière de ruralité, logement, mobilité et pauvreté.

Françoise WARRANT

Françoise Warrant est juriste et experte à la CAADD, spécialisée en prospective et en évaluation des politiques de R et D et d'innovation. Elle a publié sur les changements technologiques, l'innovation dans les services et l'évaluation des programmes publics de recherche.

Julien PIÉRART

Julien Piérart, sociologue et expert à la CAADD, publie depuis quinze ans des rapports et articles dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques et l'aide à la décision en matière de ville durable et de politiques de santé fondées sur des observations factuelles.



SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Cellule autonome d'avis en Développement durable

Département du Développement durable

cellule.avisDD@spw.wallonie.be

De multiples leviers peuvent être activés par les pouvoirs publics afin d'aller vers un vivre-ensemble équitable ici, ailleurs et dans l'avenir. L'évaluation *ex ante* des politiques publiques sous l'angle du développement durable est l'un de ces leviers.

Le présent article aborde cette question en trois temps : les tendances internationales, le dispositif mis en place en Wallonie (Belgique) ainsi que la description de la grille d'analyse utilisée.

Tendances internationales relatives à l'intégration du développement durable dans les processus décisionnels

Tendance n° 1 : analyse transversale *ex ante* des impacts de la réglementation

Depuis la fin des années 1990, un nombre croissant de pays au sein de l'OCDE² recourt à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) comme outil d'aide à la décision. L'AIR couvre généralement un vaste éventail de questions, des effets économiques aux effets sociaux et environnementaux. Dans la plupart des pays, elle est une obligation à laquelle le pouvoir exécutif doit se conformer dès lors qu'il élabore de nouveaux textes³.

Dès 2002, la Commission européenne⁴ s'est imposé la pratique d'une analyse intégrée de l'impact économique, social et environnemental de sa réglementation. Ce dispositif a été renforcé en mai 2015 par le programme pour une meilleure réglementation (connu sous le nom de *Better Regulation Agenda*).

Dans un rapport de 2012, l'OCDE⁵ soulignait l'intérêt et les défis liés à l'analyse d'impact dans une perspective de développement durable.

1. La responsabilité de cet article n'engage que ses auteurs et non le Service public de Wallonie.
2. OCDE (2016), « Une action publique fondée sur des observations factuelles grâce à l'analyse d'impact de la réglementation », dans *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015*, Paris, Éditions OCDE, p. 112, <http://www.oecd.org/fr/publications/perspectives-de-l-ocde-sur-la-politique-de-la-reglementation-2015-9789264245235-fr.htm>.
3. *Ibid.*, p. 26.
4. Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission sur l'analyse d'impact, COM(2002) 276 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0276&from=EN>.
5. OECD (2012), Sustainability in Impact Assessments. A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission, [SG/SD(2011)6/FINAL], <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SG-SD%282011%296-FINAL.pdf>.

Tendance n° 2 : prise en compte des principes et objectifs de développement durable

Principes : Dès 1992, la Déclaration de Rio⁶ énonçait 27 principes de développement durable, qui forment le socle d'une approche par principe.

- Le Québec, par exemple, avec sa loi sur le développement durable (2006), a pris des dispositions fortes pour favoriser l'intégration du développement durable dans les processus décisionnels de l'État. Il y voit une opportunité, dans le sens où « [l]es principes par leur transversalité provoquent le décloisonnement des secteurs, la création d'un langage commun et la synergie des acteurs [...] La prise en compte des principes [de développement durable] se révèle un outil nécessaire pour la gestion de risques puisqu'elle permet de réaliser un portrait de tous les aspects d'une action (360°), et ce, à tous les niveaux⁷ ».
- Objectifs : En 2015, les 17 Objectifs universels de développement durable à l'horizon 2030 ont été adoptés au niveau des Nations Unies⁸ (PDD-H2030). Les pays signataires sont maintenant amenés à mettre en œuvre leurs engagements. Pour donner toutes ses chances à ce programme, il est impératif d'intégrer ce cadre de référence dès l'élaboration de nouveaux projets politiques.

Dispositif en Wallonie : la Cellule autonome d'avis en Développement durable

La Cellule autonome d'avis en Développement durable (CAADD) en Wallonie s'inscrit dans ces deux tendances internationales.

Des avis pour renforcer les projets législatifs

Conseiller les responsables politiques et l'administration par la prise en compte de ces principes et objectifs de développement durable lors de l'élaboration de politiques publiques : telle est la mission de la CAADD.

La Cellule a été créée en janvier 2014. Dotée de trois experts (juriste, sociologue, géographe), elle est logée au sein du Département du Développement durable du Service public de Wallonie (l'administration régionale). Depuis lors, elle a remis plus de cent avis⁹ et conseils écrits assortis de recommandations concrètes destinées à renforcer les projets de décision du gouvernement.

Une base légale encadrant les missions

Le cadre réglementaire¹⁰ prévoit que « le Gouvernement arrête les types de projets de décisions gouvernementales qui font l'objet d'un avis fondé sur un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable ». L'avis de la CAADD est obligatoire pour les notes d'orientation (au début du cycle de vie d'une politique publique). Pour tout autre projet de décision (stratégie, plan, décret), le recours à la Cellule est facultatif. Le délai standard pour la remise d'avis est de dix jours. La Cellule a par ailleurs la possibilité de remettre des avis d'initiative.

Les propositions de la CAADD n'ont pas de caractère contraignant. Ceci dit, le Ministre demandeur est tenu de répondre aux recommandations émises par la Cellule dans la note qu'il adresse au gouvernement.

Grille d'analyse de la Cellule autonome d'avis en Développement durable

Un questionnement à 360°

La grille d'analyse de la Cellule a été imaginée pour satisfaire aux besoins d'une analyse systémique explorant les impacts potentiels de projets de décision. Pour éviter l'effet de découpage induit par l'usage de listes de vérification, la CAADD privilégie l'examen à 360°.

La spécialité de la Cellule, c'est donc la transversalité : mener un examen global de projets législatifs, établir des liens entre les matières et amener des idées nouvelles portées par d'autres secteurs ou d'autres régions.

La CAADD met tout en œuvre pour faire office de « courtier en connaissances », à l'interface entre les sciences, les

6. Nations Unies, Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 12 août 1992, <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>.

7. Ministère du Développement durable du Québec, *Les bénéfices de la prise en compte des principes de développement durable*, fiche transmise à la CAADD le 22 avril 2016.

8. Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, adoption le 25 septembre 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

9. La liste des avis est disponible à l'adresse suivante : <http://www.wallonie.be/fr/cellule-autonome-davis-en-developpement-durable>. Sur cette base, des avis peuvent être demandés à la CAADD.

10. Décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable. Arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 (modifié le 20 novembre 2014) portant exécution du décret du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable, en vue de la mise en place d'une cellule autonome d'avis en développement durable.

actions sur le terrain et le politique. Dans les limites de temps disponible, elle s'attache à recueillir la diversité des points de vue (administration sectorielle concernée, experts scientifiques, société civile), en multipliant ses sources d'information (analyses documentaires, entretiens téléphoniques). Sur base de ces éléments, un débat contradictoire est mené entre les experts de la cellule. Celui-ci constitue un élément clé dans la remise d'avis.

Avec son regard extérieur, la CAADD suggère aux auteurs de projets de réglementation de déplacer le curseur vers une prise en compte plus effective des principes qui ne seraient éventuellement pas respectés, ou vers l'un ou l'autre pilier du développement durable qui aurait été négligé. Elle encourage l'anticipation et la détection précoce des impacts économiques, sociaux et environnementaux liés aux mesures prévues et fait des propositions concrètes pour maximiser les effets positifs et réduire ceux qui le seraient moins.

Cinq principes transversaux

La CAADD a développé une méthode d'analyse prenant appui sur les principes de développement durable communément admis au niveau international.

Par souci de pédagogie, la CAADD a mis en évidence cinq principes transversaux de la Déclaration de Rio, à savoir les principes d'intégration horizontale et verticale, d'équité intra- et intergénérationnelle et de participation.

Chaque projet de décision est examiné à la lumière de ces cinq principes. L'analyse de ceux-ci est ensuite affinée à l'aide de points d'attention synthétisés dans un manuel¹¹. Les 17 Objectifs de développement durable du PDD-H2030 ont été incorporés dans la grille d'analyse, parmi ces points d'attention.

La figure 1 présente une synthèse de la grille dans ses grandes articulations. Par ailleurs, une application de la grille d'analyse à un cas concret présentant les questions que la CAADD s'est posées est disponible dans le manuel évoqué ci-dessus (annexe 4).

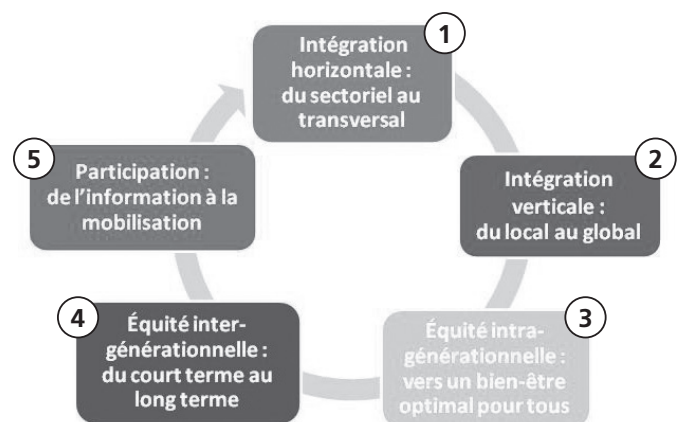
Défis et perspectives

Une analyse indépendante en amont de la prise de décision est de nature à renforcer l'exemplarité de l'action publique sur le plan de la prise de décision et, par conséquent, la confiance des citoyens en leurs institutions.

Concluons en identifiant trois défis auxquels la Cellule s'attelle :

- Bien que la Cellule ait la possibilité de s'autosaisir, le principal défi est celui de l'intéressement. Pour les avis sur demande, le recours à la Cellule n'est requis que dans un nombre limité de cas. Comment réussir ce pari de susciter l'envie ? À quelle pédagogie recourir, sur quelle stratégie de communication se fonder pour convaincre les membres des cabinets ministériels et les agents de l'administration de l'intérêt d'un examen *ex ante* des politiques menées à l'aune du développement durable ?
- Le deuxième défi est celui de la mesure de l'impact des avis. Comment sont-ils intégrés ? Contribuent-ils à une prise en compte effective du développement durable dans les politiques publiques ?
- Enfin, par une veille active, la CAADD est à l'affût des tendances, innovations et bonnes pratiques. Elle s'intéresse en particulier aux méthodes développées par d'autres afin de garder un regard critique sur sa propre grille d'analyse.

Ces défis amènent la Cellule autonome d'avis en Développement durable à lancer un appel à d'autres acteurs engagés en ce sens pour une évaluation par les pairs de sa pratique et ses méthodes. 🌟



11. <http://www.wallonie.be/fr/cellule-autonome-davis-en-developpement-durable>.

| | | QUOI? | POUR QUOI? |
|---|-----------------------------|---|---|
| 1 | Intégration horizontale | Prendre en compte simultanément les impacts d'une législation sur différentes dimensions (économique, sociale et environnementale). | Limiter le risque d'une vision « en silo », susceptible d'occasionner des contradictions entre les politiques, et renforcer les synergies. |
| 2 | Intégration verticale | Examiner l'imbrication des multiples niveaux de gouvernance. | Veiller à une cohérence entre les politiques à différents échelons, d'une part, et une solidarité internationale, d'autre part. |
| 3 | Équité intragénérationnelle | Porter particulièrement attention aux risques de pauvreté, inégalités et à toutes formes de discrimination en termes de droits fondamentaux. Considérer l'impact d'un projet comme plus préoccupant s'il aggrave des disparités sociales ou géographiques. | Vérifier si le projet de décision améliore l'accès à une vie digne pour les générations actuelles. |
| 4 | Équité intergénérationnelle | Porter particulièrement attention aux conséquences graves ou irréversibles d'une politique ou encore à la présence de risques et d'incertitudes difficiles à évaluer. Analyser également le recours à l'évaluation, à la prospective et aux meilleures connaissances disponibles. | Viser une solidarité dans le temps, tenant compte des besoins des générations futures et de la capacité des ressources naturelles à se régénérer. |
| 5 | Participation | Analyser la mobilisation des acteurs (société civile et citoyens, partenaires sociaux, pouvoirs publics). Selon le projet concerné, des modalités d'information, de consultation ou de partenariat peuvent avoir du sens. | Stimuler la responsabilité sociétale des acteurs concernés et considérer leur expertise dans le processus de décision. |

Figure 1. Synthèse de la grille d'analyse

Source : Cellule autonome d'avis en Développement durable, Service public de Wallonie.



Ville de Namur

Crédit : Jean-Pol Grandmont