



**Le développement durable s'invite dans l'évaluation des politiques publiques :
le cas de la Cellule autonome d'avis en développement durable**

Marie BOURGEOIS, Julien PIÉRART, Françoise WARRANT

Experts

Cellule autonome d'avis en Développement durable - Service Public de Wallonie
Belgique

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

Au mois d'octobre 2013, une nouvelle instance de conseil et d'évaluation ex-ante des politiques publiques a vu le jour en Wallonie (Belgique) : la Cellule autonome d'avis en Développement durable. La présente communication a pour but d'esquisser tout d'abord les tendances en matière d'évaluation qui ont contribué à l'émergence de cette cellule administrative, ensuite son cadre légal et opérationnel, enfin un bilan et des perspectives au bout d'une année de fonctionnement.

1 Les tendances dans l'évaluation ex-ante des politiques publiques

1.1 L'élargissement de l'évaluation environnementale aux enjeux du développement durable

La première génération d'évaluations ex ante des politiques publiques se caractérise par une évaluation uni-sectorielle de projets à portée stratégique limitée. Apparue dans le processus décisionnel américain au début des années 1970 (the National Environmental Policy Act signé le 1er janvier 1970¹), l'évaluation environnementale a été adoptée au niveau européen dans les années 1980 sous le terme générique d'évaluation d'« impact » environnemental (Directive EIA²). D'autres secteurs que celui de l'environnement ont peu à peu été concernés par ce type d'évaluations d'impact (l'emploi, la santé, la pauvreté, le genre, etc.) qui demeuraient néanmoins uni-sectorielles dans leur approche.

Une seconde génération d'évaluation ex ante des politiques publiques a élargi la portée de l'analyse en incluant des projets de décision de plus haut niveau au sein d'une approche dite des 4P (Projets, Plans, Programmes et Politiques).

L'évaluation de la durabilité d'un projet de décision s'inscrit dans une troisième génération d'évaluation ex ante des politiques publiques. Elle intègre à la fois l'élargissement de la portée de l'analyse (l'approche 4P) et la notion d'« impact » ou d'« incidence » qui fait l'objet de l'évaluation. Mais elle dépasse la limitation sectorielle des précédentes évaluations ex ante pour inclure des considérations environnementales, sociales et économiques (les trois piliers du développement durable).

¹ The National Environmental Policy Act of 1969, 42 U.S.Code § 4321 et seq.

² Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO L 175 du 5.7.1985, p. 40-48.

1.2 L'exigence formelle de l'analyse d'impact de la réglementation

L'évaluation de la durabilité s'inscrit dans un mouvement long de rationalisation du processus décisionnel qui a vu apparaître dans les années 1970 l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). Considérée comme un outil devant permettre des choix politiques mieux informés et basés sur des faits, l'AIR s'est progressivement imposée au sein de la communauté internationale. Aujourd'hui, pratiquement tous les pays de l'OCDE ont adopté l'AIR et le nombre d'entre eux qui l'adoptent en tant qu'exigence formelle ne cesse d'augmenter (OCDE 2012³). Au niveau des institutions européennes, la Commission a mis en place un système d'analyse d'impact de sa réglementation en 2002. Celui-ci figure parmi les dispositifs d'une « réglementation intelligente » (« smart regulation ») qui comprend également des feuilles de route, des évaluations ex post et un processus continu de consultation publique.

L'analyse d'impact de la réglementation n'implique pas forcément l'évaluation de la durabilité d'un projet. En 2009, la Commission a intégré la prise en compte des effets des projets de décision sur chacun des trois piliers du développement durable. Les évaluations de la durabilité partagent les objectifs globaux des AIR et ont pour objectifs spécifiques de favoriser la transparence sur les impacts environnementaux, sociaux et économiques d'un projet de décision et d'optimiser la cohérence entre les politiques sectorielles.

2 Le cadre légal

2.1 La base réglementaire

Tout comme pour la Suisse où l'évaluation de la durabilité (l'EDD) a été établie dans la foulée de la « stratégie pour le développement durable » (en 2002), la constitution de la Cellule autonome d'avis en Développement durable est prévue dans le dispositif du décret relatif à la stratégie wallonne de développement durable (SWDD) (le 27 juin 2013)⁴. L'article 9 de ce décret prévoit en effet que le Gouvernement arrêtera les types de projets de décisions gouvernementales devant faire l'objet d'un avis fondé sur « un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable et les principes directeurs » définis dans le décret (efficacité⁵, résilience⁶ et suffisance⁷) ainsi que les modalités de l'examen sur lequel se fonde l'avis. L'arrêté du 03 octobre 2013⁸ précisera ces modalités en instituant ce qui sera désormais appelé « Cellule autonome d'avis en développement durable ».

2.1.1 Le conseil et l'avis

Les projets de décision soumis pour avis sont de trois types : arrêtés, décrets et documents programmatiques (notes d'orientation, plans, stratégies). L'avis de la Cellule qui découle de l'évaluation de ces projets se conclut par des recommandations (non-contraignantes mais avec obligation de réponse) adressées au Ministre fonctionnel. L'arrêté prévoit également une mission d'avis d'initiative et de conseil sans en préciser toutefois les modalités.

³ Sustainability in Impact Assessments. A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission, [SG/SD(2011)6/FINAL], OECD, 2012.

⁴ 27 juin 2013 - Décret relatif à la stratégie wallonne de développement durable (M.B. 09.07.2013).

⁵ « les ressources à disposition doivent être utilisées le plus efficacement possible, en veillant à ce que chaque unité de ressource apporte la plus grande contribution possible au bien-être humain, afin également d'économiser les ressources naturelles non renouvelables et d'en faire profiter le plus grand nombre »

⁶ « l'organisation sociale doit être la plus résistante possible aux crises environnementales, sociales ou économiques, pour pouvoir continuer à satisfaire les besoins collectifs, grâce à une approche transversale et mobilisatrice »

⁷ « la consommation de biens et de services doit viser un niveau optimal de bien-être moral et physique, en tenant compte de la priorité qui doit être donnée à la satisfaction des besoins essentiels des plus démunis. »

⁸ 3 octobre 2013 - Arrêté du Gouvernement wallon 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 (M.B. 24.10.2013).

2.1.2 L'examen préalable et indépendant

Sur base des modalités décrites dans l'arrêté du 03 octobre 2013, les missions d'évaluation ex ante de la Cellule pourraient être résumées comme suit. Il s'agit d'évaluer si :

- a. le projet de décision a pour objectif général le développement durable (dont la définition est précisée dans le Décret);
- b. le projet de décision respecte les principes du développement durable (dont les 27 principes de Rio et les 3 principes directeurs du décret wallon);
- c. le projet de décision s'inscrit dans une cohérence avec la SWDD et par les autres stratégies et réglementations wallonnes;
- d. le projet de décision prête attention à l'emploi et aux synergies emploi-environnement.

2.2 Le cadre temporel

Lorsque l'avis de la Cellule doit obligatoirement être sollicité, c'est avant passage pour adoption en première lecture au Gouvernement que cela doit avoir lieu. Il constitue en cela une « formalité préalable » dont la bonne exécution est vérifiée par le Conseil d'État. L'avis peut faire l'objet d'une demande d'actualisation tout au long du processus d'adoption. Des modifications de ce dispositif d'avis sont actuellement envisagées : les avis de la CAADD pourraient devenir facultatifs, mais intervenir plus en amont du processus de rédaction des projets.

2.3 Le cadre thématique

Dans le cas des demandes d'avis portant sur des décrets et des arrêtés, seuls les projets de décision ressortant de certaines matières doivent obligatoirement obtenir l'avis de la Cellule : la politique agricole, l'aménagement du territoire, la politique de l'énergie, l'environnement et la politique de l'eau, le logement, les travaux publics et transports, la rénovation rurale et conservation de la nature. Dans le cas des demandes d'avis portant sur des documents programmatiques, le cadre thématique n'est pas restreint. Il en va de même pour les demandes de conseil concernant le fonctionnement du Service Public de Wallonie ou à l'action du Gouvernement wallon.

A noter que des modifications du dispositif actuel sont à l'examen : il est possible que l'on évolue vers un système d'avis facultatif, mais élargi à l'ensemble des matières de compétence régionale.

3 Le cadre opérationnel

3.1 Une Cellule autonome

La Cellule autonome d'avis en Développement durable a été installée au sein du Secrétariat Général du Service Public de Wallonie vu la transversalité de son action. Configuration assez unique au sein d'une administration : elle est dotée d'une indépendance en ce qui concerne le contenu de ses avis.

3.2 Des principes de développement durable déclinés en points d'attention opérationnels

La Cellule autonome d'avis en Développement durable a développé une méthode d'analyse rapide comprenant cinq volets qui correspondent à cinq principes communément admis au niveau international : les principes d'intégration horizontale et verticale, d'équité intra- et inter-générationnelle ainsi que le principe de participation. L'interrogation de départ, déclinée selon ces cinq principes, peut être résumée de la sorte :

- a. Y a-t-il une prise en compte simultanée des impacts environnementaux, économiques et sociaux? (intégration horizontale);
- b. le projet de décision est-il cohérent à tous les niveaux de gouvernance? (intégration verticale);
- c. le projet de décision affecte-t-il des territoires ou des groupes déjà désavantagés? (équité intra-générationnelle);
- d. Fait-il courir des risques de conséquences graves et/ou irréversibles? Est-il fondé sur une évaluation et/ou de la prospective? (équité inter-générationnelle);

- e. La mobilisation de tous les acteurs concernés a-t-elle été effective dans les phases de concertation/consultation et/ou est-elle prévue lors de la mise en œuvre de la réglementation? (principe de participation).

3.3 Une matrice d'analyse visuelle

L'analyse du projet de décision procède d'un questionnement circulaire et itératif qui focalise progressivement l'attention des experts sur des points d'attention plus spécifiques. Une matrice d'analyse visuelle appelée Dédégramme a été créée pour satisfaire aux besoins d'une analyse holistique et éviter l'effet de découpage induit par l'usage de *check lists*. Le Dédégramme permet également de garder toujours en vue les cinq grands principes mobilisés dans l'analyse au moment où des points d'attention sont analysés en profondeur.

4 Bilan et perspectives

Au 15 octobre 2014, la CAADD a remis 73 avis. Pour un réel impact du dispositif, la mobilisation d'une série d'acteurs est requise :

- Les agents concernés par la rédaction de projets de décision peuvent faire appel à la CAADD pour intégrer le cadre d'analyse le plus tôt possible dans le processus. C'est à eux de mener une analyse de première ligne;
- Les Ministres peuvent faire appel à la CAADD pour toute matière pour un avis de deuxième ligne (puisque la Cellule est extérieure au porteur du projet de décision);
- Le Parlement (pour les projets de décrets) et les conseils consultatifs peuvent se saisir des recommandations émises par la CAADD ainsi que des réponses apportées par le Ministre concerné.

C'est cette complémentarité dans les rôles de chacun qui contribuera à la réussite et la pérennisation de cet outil d'amélioration continue des politiques en vue du bien-être de tous.