

Vers une approche systémique et dialogique des analyses d'impact de la réglementation (AIR), le cas de la Wallonie

Auteurs¹

BOURGEOIS Marie, PIÉRART Julien, WARRANT Françoise

Experts de la Cellule autonome d'avis en Développement durable (CAADD) du Service Public de Wallonie (Belgique)

INTRODUCTION	2
DESCRIPTION DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE LA CAADD	2
UNE PROGRESSIVE INSTITUTIONNALISATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN WALLONIE	2
LA CELLULE AUTONOME D'AVIS EN DÉVELOPPEMENT DURABLE : CADRE RÉGLEMENTAIRE INITIAL.....	3
MODIFICATION DU CADRE POUR UN AVIS RENDU PLUS EN AMONT	3
LA COEXISTENCE D'AUTRES EXAMENS DE LA RÉGLEMENTATION EN WALLONIE.....	4
UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE	5
UN QUESTIONNEMENT À 360°	5
CINQ PRINCIPES TRANSVERSAUX ET DIX-SEPT OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	5
UN CHANGEMENT DE PARADIGME	6
DE L'OBLIGATION À L'INTÉRESSEMENT	6
L'ÉVALUATION EX ANTE DANS LE DESIGN DES POLITIQUES PUBLIQUES	7
VERS UNE APPROCHE DIALOGIQUE	8
CRITÈRES DE BON FONCTIONNEMENT	8
DES APPRENTISSAGES EN PERSPECTIVE	9
BIBLIOGRAPHIE	10

¹ La responsabilité de cet article n'engage que ses auteurs et non le Service public de Wallonie.

INTRODUCTION

Bien qu'il y ait une grande diversité d'analyses d'impact en Europe (LIANOS & FAZEKAS, 2014), les AIR pratiquées en Belgique se caractérisent souvent par leur nature très peu systémique et très peu dialogique (FOBÉ & AL., 2017). Les AIR pourraient pourtant, par une approche systémique, viser à rassembler et à organiser les connaissances dans le but d'aider à résoudre des problèmes complexes (TREMBLAY, 2016). De même qu'elles devraient, en principe, contribuer à la promotion d'une culture du dialogue et de la participation au sein du processus décisionnel (RENDA, 2016). Le test d'impact des politiques wallonnes sur le développement durable, créé en 2013, satisfait-il à cette double exigence d'une approche à la fois systémique et dialogique ?

Prenant appui sur quatre années d'expérience professionnelle, les experts de la Cellule autonome d'avis en Développement durable (CAADD) situent le test d'impact du développement durable sur les plans systémique et dialogique. Afin de bien comprendre ces développements, l'article fait un détour par le contexte institutionnel qui est propre à la CAADD.

DESCRIPTION DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE LA CAADD

Une progressive institutionnalisation du développement durable en Wallonie

La progressive institutionnalisation du développement durable s'est opérée en trois temps :

1. la décision de créer un département du Développement durable au sein du Secrétariat général du Service Public de Wallonie en novembre 2011 et sa mise en place au printemps 2012. Ses missions sont les suivantes :
 - a. élaborer et mettre en œuvre les politiques régionales de développement durable ;
 - b. contribuer aux négociations internationales, européennes et nationales en la matière ;
 - c. promouvoir l'exemplarité des services publics à ce sujet.
2. l'adoption en 2013 d'un décret² prévoyant la rédaction, la mise en œuvre et l'évaluation d'une stratégie wallonne de développement durable ;
3. la mise en place en janvier 2014, sur base de ce décret, de la Cellule autonome d'avis en Développement durable. Elle est logée au sein du Secrétariat général du Service Public de Wallonie, et plus précisément du Département du Développement durable dont elle dépend administrativement.

L'article 9 de ce décret prévoit en effet 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** et les principes directeurs visés par l'article 4, ainsi que les modalités de l'examen sur lequel se fonde l'avis ».*

² paru au Moniteur belge du 09.07.2013.

L'objectif poursuivi par la CAADD est de contribuer à la prise en compte des principes du développement durable dans l'élaboration de politiques publiques, ceci afin de réduire leurs effets négatifs et d'amplifier leurs effets positifs, pour le bien-être de toutes et tous.

Les avis de la CAADD sont disponibles en ligne³.

La Cellule autonome d'avis en Développement durable : cadre réglementaire initial

En vertu des deux arrêtés du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 portant création de la CAADD adoptés sur la base décrétole indiquée ci-avant, les avant-projets de décrets et les projets d'arrêtés du Gouvernement présentant un caractère réglementaire dans certaines matières (politique agricole, aménagement du territoire, politique de l'énergie, environnement et politique de l'eau, logement, travaux publics et transport, rénovation rurale et conservation de la nature) ont été soumis à la Cellule pour avis préalable.

Ont également été soumis pour avis préalable, sauf décision contraire et motivée du Gouvernement, les projets de note d'orientation, de plans, de stratégies ou appellations assimilées ainsi que tous les projets que le Gouvernement a jugé opportun de lui soumettre.

Les demandes d'avis étaient introduites avant la première lecture (Art.7 §4) par le ou les Ministres porteurs du projet. La Cellule était tenue de remettre son avis dans un délai de 10 jours. Il était prévu que le Ministre ayant sollicité l'avis répondait dans sa note au Gouvernement aux recommandations émises par la CAADD (Art.12).

Modification du cadre pour un avis rendu plus en amont

En sa séance du 20 novembre 2014, le Gouvernement wallon a adopté deux arrêtés modifiant les arrêtés portant création de la CAADD. Les dispositions ainsi adoptées ont modifié les missions de la Cellule. Ces arrêtés ont été publiés au Moniteur belge du 3 décembre 2014 et sont entrés en vigueur le 13 décembre 2014⁴.

Depuis lors, la Cellule est chargée d'une mission générale de conseil et d'avis en matière de développement durable envers divers interlocuteurs.

- ➔ **Vis-à-vis du Service public de Wallonie**, la Cellule endosse une nouvelle mission de conseil auprès de chaque Direction générale volontaire lors de l'élaboration d'avant-projets de décrets ou de projets d'arrêtés de nature réglementaire. Cette consultation permet de prendre en considération, le plus en amont possible, les incidences sur le plan du développement durable.
- ➔ **Vis-à-vis des organismes d'intérêt public**, la CAADD est également investie d'une mission de conseil facultative lors de la préparation de projets.

³ <http://developpementdurable.wallonie.be/les-avis-de-la-cellule-autonome-davis-en-developpement-durable>

⁴ La [version consolidée](#) est disponible sur le site Wallex.

→ **Vis-à-vis du gouvernement**, la CAADD continue à remplir une mission d'avis, à la demande de tout Ministre ou sur auto-saisine. L'avis de la Cellule concerne toutes les matières régionales confondues. Il peut être sollicité, ou fourni d'initiative, tout au long du processus d'élaboration d'un projet de texte.

Désormais, l'avis de la CAADD est obligatoire uniquement en ce qui concerne les projets de notes d'orientation (sauf avis contraire et motivé du Gouvernement) et sur tous les projets ayant un impact en matière de développement durable que le Gouvernement juge opportun de lui soumettre. Lorsqu'un Ministre sollicite un avis, il est encore prévu qu'il réponde aux recommandations de la CAADD.

La coexistence d'autres examens de la réglementation en Wallonie

Les projets de réglementation sont soumis à d'autres examens avant première lecture au Gouvernement : légistique et simplification administrative, genre, cohérence des politiques pour le développement. Plus spécifiquement :

- 1) L'examen de légistique et de simplification administrative a été adopté en 2012 au terme d'une expérience pilote d'un an, cet examen porte sur tous les avant-projets de décret et d'arrêté réglementaire. Il a pour but d'améliorer la qualité rédactionnelle des textes et garantir l'uniformité de leur formulation de manière à faciliter leur compréhension et leur application ;
- 2) Un test genre a été mis en place afin que cette dimension soit vérifiée dans l'ensemble des politiques régionales ([décret du 11 avril 2014](#) pour les matières régionales ; [décret du 03 mars 2016](#) pour les matières transférées à la région). Deux arrêtés d'exécution du 29 juin 2017 énoncent les trois questions du 'gender test' qui doivent être abordées dans ce cadre ([pour les politiques régionales](#) ; [pour les matières transférées à la région](#)) ;
- 3) Le test de cohérence des politiques pour le développement : suite à la décision du Gouvernement de la Wallonie du 25 avril 2013, il a été décidé d'élaborer un cadre stratégique visant la cohérence des politiques wallonnes en faveur du développement (CPD) et ce, conformément aux normes européennes en la matière.
Pour rappel, la CPD est définie par l'OCDE comme le processus visant à assurer que les politiques de coopération au développement d'un gouvernement ne soient pas neutralisées ou rendues inefficaces par d'autres politiques dudit gouvernement.
Ainsi, la Wallonie est actuellement concernée par trois compétences (commerce et finances, changement climatique, sécurité alimentaire). Il a été décidé de recourir à un mécanisme d'analyse d'impact préalable des politiques précitées.

UNE APPROCHE SYSTÉMIQUE

Un questionnaire à 360°

L'analyse d'impact de la réglementation telle que pratiquée par la CAADD ne relève pas de la logique de la case à cocher (modèle rudimentaire de type bureaucratique) ou de l'analyse coût-bénéfice (modèle rationnel-instrumental de type technocratique) (LIANOS & FAZEKAS, 2014).

La grille d'analyse de la CAADD 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.

Avec son regard extérieur, la CAADD suggère aux auteurs de projets de réglementation de déplacer éventuellement le curseur en vue d'une prise en compte effective des principes qui ne seraient pas respectés. 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 et dix-sept Objectifs de développement durable

La CAADD a développé une méthode d'analyse fondée 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 inter-générationnelle ainsi que le principe de participation.

Chaque projet de décision est examiné à la lumière de ces cinq principes. Un [outil de questionnaire et d'analyse](#) a été mis au point à cet effet. Les 17 Objectifs universels de développement durable à l'horizon 2030⁵ ont été incorporés au cœur même de cet outil de questionnaire.

⁵ NATIONS UNIES, Agenda 2030, [Objectifs de développement durable – 17 objectifs pour transformer le monde](#), adoptés le 25 septembre 2015.

UN CHANGEMENT DE PARADIGME

De l'obligation à l'intéressement

Suite à la modification de son cadre réglementaire (cf. *supra*), le recours à la Cellule autonome d'avis en Développement durable n'est donc requis que dans un nombre limité de cas. Le principal défi est maintenant celui de l'intéressement. Comment convaincre les membres des cabinets ministériels et les agents de l'administration de recourir volontairement à une analyse *ex ante* de leurs projets de politiques publiques ?

A ce titre, les experts de la Cellule estiment nécessaire de renouveler leur pratique de l'évaluation en s'inspirant des principes de l'innovation dans l'action publique.

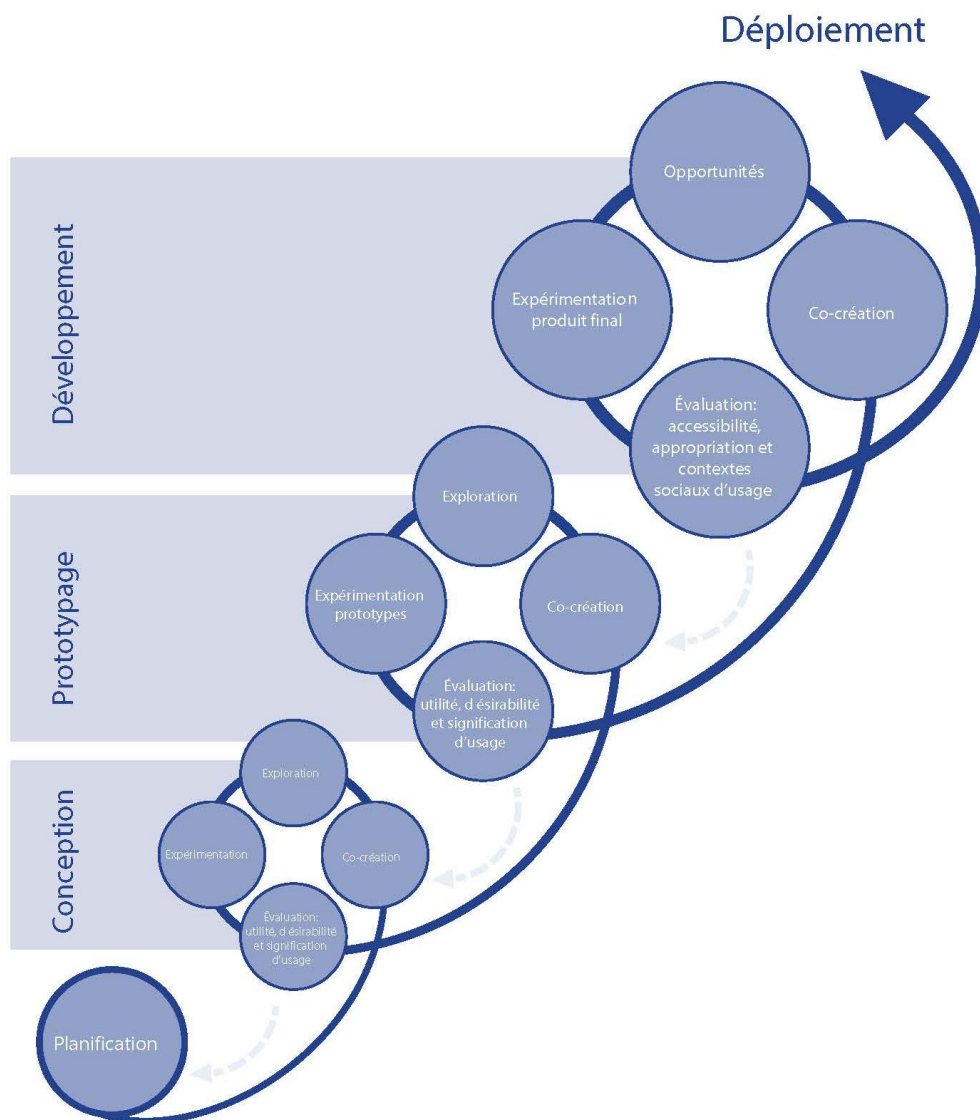
Les 7 principes de l'innovation⁶
Partir des besoins et des usages observés sur le terrain
Décloisonner les structures et les méthodes pour analyser les impacts
Associer les parties prenantes autour de solutions concrètes
Essayer et analyser
Suivre une démarche itérative entre faits et politiques via des tests rapides
Accorder beaucoup d'importance aux expérimentations
Innover pour répondre à des problèmes

⁶ Adapté des sept principes identifiés pour développer l'innovation dans la culture professionnelle de l'administration française (SECRÉTARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE, 2017).

L'évaluation ex ante dans le design des politiques publiques

Le « design des politiques publiques »⁷ vise à concevoir autrement les politiques publiques dans un aller-retour constant entre analyse, prototypage et génération d'idées. Cette approche offre une opportunité de concrétiser le changement du paradigme de l'évaluation à celui de l'innovation. Au-delà d'une simple option méthodologique, le design des politiques publiques pourrait modifier profondément l'action publique en substituant à la logique de la planification celle de la modélisation.

Le schéma suivant (DUBÉ & AL., 2014) montre les liens entre un processus d'innovation au sein d'un Living Lab et les phases d'évaluation qui lui sont propres :



⁷ LA 27^{ÈME} RÉGION, 2010, p. 3.

VERS UNE APPROCHE DIALOGIQUE

Critères de bon fonctionnement

Actuellement, dans les limites de temps disponible, la CAADD recueille, lors de la rédaction de ses avis, différents points de vue (administration sectorielle concernée, experts scientifiques, société civile, etc.). Sur base de ces éléments, un débat contradictoire est ensuite mené entre les experts de la Cellule et débouche sur une série d'observations de recommandations.

Pour insérer davantage l'évaluation *ex ante* dans le design des politiques publiques, la CAADD mise sur le développement d'une approche dialogique. Elle offrirait à tout porteur de projet de politique publique l'occasion de participer à un groupe hétérogène impliqué dans des activités stimulantes de génération d'idées, de recherche de solutions concrètes, de tests et d'amélioration de prototypes de politiques publiques. L'approche systémique de questionnement à 360° (cf. *supra*) structurerait les échanges et rappellerait la finalité de disposer de politiques publiques plus durables.

Les critères de fonctionnement des procédures dialogiques mises au point pour les forums hybrides, conférences de consensus, conférences citoyennes, etc. pourraient servir de guides (CALLON, LASCOUMES, BARTHE, 2001) :

Critères	Sous-critères
Intensité	<ul style="list-style-type: none">• Précocité de l'engagement des participants• Souci de la composition du collectif
Ouverture	<ul style="list-style-type: none">• Diversité des groupes consultés et degré de leur indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués• Contrôle de la représentativité des porte-parole des groupes impliqués dans le débat
Qualité	<ul style="list-style-type: none">• Sérieux des prises de parole• Continuité des prises de parole

Des apprentissages en perspective

La CAADD formule deux hypothèses sur les apprentissages liés au développement de ce nouveau dispositif d'évaluation *ex ante* :

1. Quand une évaluation *ex ante* nourrit le prototypage d'une politique publique, les bénéfices de cette évaluation sont amplifiés, en termes de résultats mais surtout **en termes de processus** ;
2. Quand une évaluation *ex ante* s'inscrit dans une démarche d'innovation, elle est susceptible de contribuer à l'émergence de **communautés d'innovation** (SARAZIN & AL., 2017) au sein desquelles l'action publique peut se renouveler.

Au niveau des perspectives, la CAADD suggère aux équipes de recherche d'analyser :

- les effets sur les apprentissages au sein d'une administration (DUNLOP & AL., 2014, p. 172) de l'implication de l'évaluation *ex ante* dans un processus de design des politiques publiques ainsi que
- les meilleures façons d'intégrer dans le design des politiques publiques les principes et Objectifs de développement durable afin de générer des idées et de susciter des voies d'action publique inédites.

BIBLIOGRAPHIE

- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre, BARTHE Yannick, Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Éditions du Seuil, Paris, 2001.
- DUBÉ Patrick, SARRAILH Joelle, GRILLET Claire, BILLEBAUD Christophe, ZINGRAFF Virginie, KOSTECKI Isabelle, [Le livre blanc des Living Labs](#), 2014, 133p.
- DUNLOP Claire A., FRITSCH Oliver, RADAELLI Claudio M., « Étudier l'étude d'impact », *Revue française d'administration publique*, 2014/1 N° 149, pp. 163-178.
- FOBÉ Ellen, DE PEUTER Bart, PETITJEAN Maxime, PATTYN Valérie, « Analytical techniques in Belgian policy analysis », p.35-56, in BRANS MARLEEN, AUBIN DAVID (ed.), *Policy Analysis in Belgium*, Bristol: Policy press, 2017, 344p.
- JACOB Klaus, HERTIN Julia, HJERP Peter, RADAELLI Claudio, MEUWESE Anne, WOLF Oliver, PACCHI Carolina, RENNINGS Klaus, Improving the Practice of Impact Assessment, EVIA Evaluating Integrated Impact, 2008.
- LASCOUMES Pierre, SIMARD Louis, « L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction », *Revue française de science politique*, 2011/1 (Vol.61), pp.5-22.
- LATOUR, Bruno, *La cartographie des controverses*, <http://www.bruno-latour.fr/fr/node/31>
- LA 27^{ÈME} RÉGION, [Design des politiques publiques](#), La documentation française, 2010.
- LIANOS Ioannis, KARLIUK Maksim, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *Revue française d'administration publique*, 2014/1 N° 149, pp. 5-27.
- LIANOS Ioannis, FAZEKAS Mihaly, « Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe : proposition de taxinomie », *Revue française d'administration publique*, 2014/1 N° 149, pp. 29-59.
- OSTERWALDER Alexander, PIGNEUR Yves, *Business Model Nouvelle génération*, Pearson, 2011 (pour l'édition française).
- RENDA Andrea, How can Sustainable Development Goals be 'mainstreamed' in the EU's Better Regulation Agenda? », *CEPS Policy Insights*, 2017/12, 17p.
- RENDA Andrea, « From impact assessment to the policy cycle : drawing lessons from the EU's better-regulation agenda », *The School of Public Policy*, Technical Paper, Vol.9, Issue 33, October 2016, 45p.
- SARAZIN Benoît, COHENDET Patrick, SIMON Laurent, *Les communautés d'innovation. De la liberté créatrice à l'innovation organisée*, Editions EMS, 2017.
- SECRETARIAT GÉNÉRAL POUR LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE, [L'innovation publique. Concevoir autrement les politiques publiques](#), mars 2017.
- TREMBLAY David, LANMAFANKPOTIN Georges, VILLENEUVE Claude, « Qu'est-ce que l'analyse systémique de la durabilité ? Une contribution à l'opérationnalisation du PDD-H2030 », *Liaison - Institut de la Francophonie pour le développement durable*, n°102, 2016, p.31-35.