

Associations 21 - Position Paper :

Les Analyses d'Impact de la Réglementation

Introduction

Le 23 septembre 2014, Associations 21 a réuni des associations et des représentants de l'État fédéral et de la Région Wallonne pour faire le point sur les Analyses d'Impacts de la Réglementation. Voici un état des lieux et les conclusions que nous tirons au sujet de cet instrument de gouvernance.

L'A.I.R. au niveau fédéral : de quoi s'agit-il ?

Une analyse d'impact de la réglementation (AIR) est une évaluation préalable des conséquences potentielles des projets de réglementations dans la sphère économique, sociale et environnementale et ce de manière transversale.

Historiquement, les AIR sont le résultat de l'introduction d'une longue série de tests destinés à améliorer les politiques publiques. C'est en 2004 que la dynamique est lancée au niveau fédéral avec le « Test Kafka »¹, qui a pour vocation de voir si de nouvelles charges administratives sont instaurées suite à l'introduction d'une nouvelle loi et où elles peuvent être éliminées. En 2007, l'Etude d'Incidence des Décisions sur un Développement Durable (EIDD) vise quant à elle à analyser les impacts des politiques publiques en termes de développement durable. L'AIR est le résultat d'une mise en commun de l'EIDD avec d'autres tests (Test Kafka, Test genre, Test PME, Cohérence des politiques pour le développement).

Quelle évolution pour ce dispositif ?

Même si les objectifs de l'EIDD et de l'AIR sont proches, la procédure a toutefois évolué et on peut retenir entre autres :

- que le champ d'application a été modifié : la loi prévoit désormais que seuls les projets de réglementation soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent obligatoirement suivre la procédure AIR. Les autres projets peuvent réaliser l'AIR de manière facultative et demander un avis au Comité d'Analyse d'Impact ;
- que l'analyse d'impact se déroule en une seule étape : il n'est plus nécessaire de procéder à une analyse approfondie après avoir utilisé le formulaire si des impacts négatifs potentiels ont été identifiés ;

¹ <http://www.simplification.be/fr/realisations/introduction-du-test-kafka-au-conseil-des-ministres>

- que les 33 thèmes de l'EIDD sont regroupés en 21 thèmes couvrant également les autres analyses thématiques (test Kafka, Genre, PME, cohérence des politiques pour le développement,...) dans un seul formulaire plus compact ;
- que les projets d'AIR peuvent être soumis pour avis au Comité d'Analyse d'Impact (CAI) qui formule le cas échéant des recommandations non contraignantes. Cette étape n'est toutefois pas obligatoire et le CAI ne dispose que de 5 jours ouvrables pour remettre ces recommandations².
- que les AIR sont publiées sur le site de l'Agence pour la Simplification Administrative (<http://www.simplification.be/fr/content/publication-air>) .

Le processus des AIR est donc plus global, incluant toute une série de tests différents, mais son caractère contraignant a toutefois été amoindri.

L'A.I.R. version wallonne

Bien qu'officiellement, la terminologie AIR ne soit pas utilisée, un décret wallon prévoit un « examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable ». Cet examen est réalisé par la Cellule autonome d'avis en Développement durable (au sein du Service Public de Wallonie), et non par le responsable de projet de décision, comme au fédéral. Il s'appuie sur cinq volets (le principe d'intégration horizontale, le principe d'intégration verticale, le principe d'équité inter-générationnelle, le principe d'équité intra-générationnelle et le principe de participation).

L'examen de conformité est pour le moment obligatoire pour une série de matières régionales, le Ministre devant d'ailleurs répondre aux recommandations formulées par la Cellule autonome d'avis, mais ce caractère obligatoire est amené à disparaître. En effet, le Gouvernement wallon a récemment adopté, en première lecture, la modification des modalités d'avis de cette cellule. Les avis obligatoires seront rendus facultatifs.

Les nouvelles modalités prévoient que les missions de la cellule soient assurées par le Département du développement durable. L'accent serait alors plutôt mis sur une mission de conseil envers l'administration, plus en amont de la prise de décision. Reste toutefois à voir si cette analyse au préalable sera systématique ou non.

Le formulaire d'évaluation au niveau fédéral: une réponse face aux enjeux ?

Concrètement, au niveau fédéral, l'AIR fonctionne comme suit : le responsable d'un projet a la possibilité dès le début de celui-ci de remplir un formulaire en ligne et d'indiquer s'il y a des impacts positifs, négatifs ou pas d'impacts, et ce dans 21 domaines : lutte contre la pauvreté, égalité des chances et cohésion sociale, égalité hommes-femmes, santé, emploi, modes de consommation et de production, développement économique, investissements, recherche et développement, PME, charges administratives, énergie, mobilité, alimentation, changement climatique, ressources naturelles, air intérieur et extérieur, biodiversité, nuisances, autorités publiques et cohérence des politiques en faveur du développement. L'objectif : passer du formel à la substance.

Le responsable du projet doit obligatoirement justifier sa réponse. Il existe également une rubrique explicative ainsi qu'une série de mots-clés pour chaque thématique, afin d'aider le responsable de projet dans sa justification.

² <http://www.legalworld.be/legalworld/content.aspx?id=71372&LangType=2060>

Une procédure simplifiée par rapport aux tests précédents, certes, mais qui pose toutefois une série de questions :

- 1) le responsable de projet a la possibilité d'indiquer que sa politique aura des impacts positifs, négatifs ou inexistantes sur tel ou tel sujet, mais pas que ces impacts sont incertains. Or, vu le nombre de domaines, il est probable que le responsable ne soit pas dans la mesure d'évaluer les impacts pour l'ensemble des 21 thématiques, ou tout simplement qu'il ne soit pas possible dans l'état d'avancement du projet d'en évaluer les impacts.
- 2) les 21 thématiques étant fort générales, est-il vraiment possible d'en analyser correctement les impacts ? Prenons l'exemple de la lutte contre la pauvreté : les mots-clés associés à cette thématique sont « Revenu minimum conforme à la dignité humaine, accès à des services de qualité, surendettement, risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (y compris chez les mineurs), illettrisme, fracture numérique ». Il paraît évident que chacun de ces mots-clés est un enjeu en soi mais le responsable de projet n'a la possibilité de déclarer qu'il y a impact ou non que pour l'ensemble de la thématique. Ce manque de détail possible risque dès lors de provoquer un manque de précision dans l'analyse des impacts.
- 3) Le contrôle par le CAI n'étant pas obligatoire, la manière dont le formulaire est rempli ne dépend donc que de la bonne volonté du responsable de projet.
- 4) Même si le CAI est sollicité pour analyser le formulaire, celui-ci ne dispose que de 5 jours ouvrables pour le faire. 5 jours pour prendre connaissance du projet, souvent technique, pour en vérifier les impacts et pour le traduire en néerlandais... Cette vérification en devient presque symbolique.
- 5) La place accordée à la société civile dans le processus n'est pas claire. Le responsable de projet n'étant pas toujours à même d'identifier en interne l'ensemble des impacts pour les 21 thématiques, il serait intéressant de proposer au responsable de consulter la société civile si nécessaire, afin d'ancrer cette analyse d'impact dans une réalité de terrain. Consultation qui n'est que très peu recommandée ni a fortiori mise en œuvre jusqu'à présent.

L'exigence de cohérence des politiques en faveur du développement

Ce n'est pas neuf, les ONG de coopération au développement demandent plus de cohérence dans l'ensemble des politiques belges en faveur du développement et dénoncent l'absence d'un réel mécanisme politique et stratégique de cohérence des politiques.

L'objectif de cette demande de cohérence : réaffirmer que la coopération au développement ne doit pas être instrumentalisée au service d'autres domaines politiques et surtout éviter que les efforts de la coopération soient réduits à néant par d'autres politiques internationales incohérentes avec des politiques existantes.

En Belgique, il existe deux organes dans lesquels les ONG de coopération au développement peuvent s'exprimer et énoncer leurs craintes par rapport au manque de cohérence de telle ou telle politique :

- le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)
- le Conseil d'avis sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CPD), dans lequel les ONG ont droit de vote.

Mais ces organes ne peuvent agir en amont des AIR vu le manque de publicité, de transparence du processus. Ainsi, le Conseil d'avis sur la CPD est sollicité à l'initiative de l'auteur de la loi. Celui-ci n'est

pas obligé de le consulter et ne doit pas non plus justifier sa (non) prise en compte des commentaires formulés par ce Conseil d'avis.

Au CFDD, les ONG ont également un droit de vote. Elles formulent des avis sur toute mesure politique qui pourrait avoir un impact sur le développement durable, d'initiative ou sur demande du gouvernement ou du parlement. Mais à nouveau, ces avis ne sont pas contraignants et ne sont pas forcément entendus par les responsables de projet. Il existe également un comité interdépartemental d'administrations chargé d'évaluer la cohérence des politiques pour le développement mais cette démarche n'est pas encore automatique.

Concernant les tests d'incidences, les ONG de coopération au développement recommandent donc de réactiver l'obligation de ces tests pour toute nouvelle mesure politique ou législative. Le principe qui doit prévaloir : « primum non nocere », d'abord ne pas nuire !

L'ancrage de terrain des associations de lutte contre la pauvreté

En matière de lutte contre la pauvreté, les associations actives dans le domaine dénoncent un manque d'ambition politique. Peu de référence à la sécurité sociale dans les autres domaines politiques, politiques d'« activation » controversées, rupture de l'engagement de la Belgique par rapport aux normes fondamentales du droit du travail, dévalorisation des emplois, exclusion des chômeurs,... Le secteur associatif constate que l'ensemble de ces enjeux passe complètement au travers de ces grilles d'analyses d'impacts. Le dialogue existe mais on dépasse rarement les déclarations de bonnes intentions ou de bonne conscience.

Revenons à l'inverse sur le Rapport général sur la pauvreté, réalisé en 1995 à la demande du Ministre de l'Intégration Sociale par la Fondation Roi Baudouin en collaboration avec ATD Quart Monde et l'Union des Villes et Communes Belges. Ce rapport a eu un impact certain sur la vision des politiques de lutte contre la pauvreté et a été ce qu'il a été parce que des groupes militants l'ont investi. La démarche choisie a été d'ancrer la rédaction de ce rapport dans une réalité de terrain en allant à la rencontre des personnes actives dans cette lutte et en les impliquant concrètement dans l'élaboration de ce rapport.

Les processus d'analyse d'impacts sont importants et doivent exister, mais n'oublions pas l'importance d'y injecter l'apport des acteurs de terrain, afin d'amener une perspective à la fois globale et concrète.

Environnement : un arsenal législatif inspirant

En Belgique, des dispositifs assez contraignants existent en matière de protection environnementale. Les Études d'Incidences Environnementales (EIE) en sont un exemple marquant. Dans le cas d'un projet d'infrastructure d'une certaine importance, le demandeur de permis, qu'il soit public ou privé, est obligé de joindre une EIE à sa demande afin de prendre en compte, dès les premières étapes de l'étude, les impacts sur l'homme et l'environnement, de réduire au maximum ces impacts mais également de prévoir des mesures compensatoires éventuelles.

Cette procédure est relativement contraignante pour le demandeur de permis : l'EIE doit être obligatoirement faite par un bureau d'études externe et agréé ; une enquête publique doit être organisée ; des instances d'avis publiques³ donnent obligatoirement un avis sur la qualité de l'EIE et sur l'acceptabilité du projet, avis qui sera pris en compte dans le rapport final.

On se trouve donc ici face à une procédure qui combine un regard extérieur pour l'analyse d'impact, une association de la société civile dans le mécanisme et un certain caractère contraignant. Une telle

³ Commission Consultative d'Aménagement du Territoire et/ou Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable et Commission Régionale d'Aménagement du Territoire

procédure, existe aussi en matière de projets de politique publique.

Une évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement est effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il soit adopté ou, le cas échéant, soumis à la procédure législative. Celle-ci porte le nom de « rapport sur les incidences environnementales (RIE) ».

Les rapports sur les incidences environnementales (RIE) se rapportent à des plans et programmes (PP), des plans communaux d'aménagement (PCA) ou des sites à réaménager (SAR).

L'évaluation des incidences, telle que prévue par le Livre I^{er} du Code (wallon) de l'environnement, doit avoir principalement pour but (article D.50.):

- de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable ;
- de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles, de façon à préserver leurs qualités et à utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités ;
- d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables ;
- d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption des plans et des programmes susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement en vue de promouvoir un développement durable.

L'avis des membres d'Associations 21

Du point de vue d'Associations 21, la critique fondamentale vis-à-vis des AIR est qu'un instrument qui devait initialement ouvrir la voie à une véritable démocratisation des politiques publiques qui engagent l'avenir et mettent en jeu les conceptions même du bien-être, du progrès et de la justice se transforme en un exercice bureaucratique qui le prive de sa signification essentielle. La transparence, la publicité et une réelle appropriation de ces évaluations par l'ensemble des acteurs constituent des conditions sine qua non pour qu'elles puissent renouer avec l'intention qui a présidé à leur instauration.

A l'image de l'arsenal relatif aux incidences environnementales, ne pourrait-on pas renforcer les mécanismes existants pour les A.I.R. et en faire un réel outil d'intégration des principes du développement durable ? Au niveau fédéral, trois éléments nous semblent essentiels pour arriver à cet objectif :

- 1) Étendre le champ d'application des A.I.R. et rendre obligatoire cette procédure à plus de projets de politique publique, y compris les plans
- 2) Renforcer le rôle du CAI : non seulement lui accorder un délai bien plus long pour vérifier l'exactitude des A.I.R. mais également lui attribuer un pouvoir d'avis contraignant et systématique.
- 3) Accorder une place à la société civile : renforcer le rôle des instances de délibération existantes auxquelles peuvent participer les associations. Le CFDD est un outil intéressant, pourquoi ne pas en faire un réel lieu de co-construction entre les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile ? A noter que le Conseil Central de l'Économie est également demandeur d'une évolution en ce sens.

Conclusion : quelle vision de la gouvernance ?

Au-delà de l'A.I.R. se pose la question du mode de gouvernance qu'on cherche à mettre en place. Les questions de participation citoyenne, de délibération, de soft law sont dans l'air du temps mais qu'en est-il de l'application concrète de ces processus? On est dans le flou, alors que déjà en 2006, les auteurs de l'étude « *Méthodologie et faisabilité de l'étude d'impact des décisions sur le développement durable. Application à la politique fédérale belge* » concluaient : « En dépit de l'importance accordée théoriquement à la participation dans le processus d'EIDDD (et dans le développement durable en général), la plupart des systèmes actuels d'évaluation intégrée manquent d'un dispositif clair pour assurer la participation des parties prenantes et de la population. On se réfère certes à des règles générales relatives à la participation et aux méthodes à adopter, mais en pratique, les décisions quant à l'organisation concrète de cette participation et le choix des procédures à suivre sont, le plus souvent, laissées à la discrétion des commanditaires du processus d'évaluation.»⁴

La situation européenne est similaire : lorsque la Commission Européenne commence à travailler sur une nouvelle initiative ou qu'elle révisé une législation existante, elle lance généralement une consultation publique en ligne, accessible à tous. Cette procédure est toutefois critiquable et ce pour deux raisons : premièrement, une consultation en ligne est-elle réellement accessible à tous et représente-t-elle une vraie délibération publique ? Deuxièmement, les règles de transparence ne sont pas optimales vu que les acteurs de la société civile ne disposent pas des documents sur lesquels la Commission travaille et ne sont pas informés de l'état d'avancement des travaux. Est-ce donc de la réelle participation ?

Au-delà de cette question, il semble également difficile actuellement pour les politiques de remettre en cause le modèle de rationalité dans lequel ils sont enfermés : la politique est un calcul et pour une fin définie, il faut chercher le moyen optimal de l'atteindre, sans forcément remettre en cause les objectifs.

Mettre en débat les objectifs mêmes des analyses d'impact permettrait pourtant à l'ensemble des acteurs de se réapproprié cette question, de structurer ensemble le problème et d'élaborer une réelle vision commune.

Ne devrions-nous pas nous diriger vers une « gouvernance transversale » intégrant des savoirs différents, combinant regard scientifique et ancrage pratique ? Les enjeux sont immenses et la société de plus en plus complexe : favorisons le dialogue entre les différents acteurs afin d'en tirer un apprentissage collectif le plus complet possible. C'est ainsi que l'on construit du « commun » !

Sources

Compte rendu de l'échange croisé du 23 septembre 2014 organisé par Associations 21 sur les A.I.R.

Méthodologie et faisabilité de l'étude d'impact des décisions sur le développement durable. Application à la politique fédérale belge. Résumé du rapport final. Mai 2006. Disponible en ligne : http://www.belspo.be/belspo/organisation/publ/pub_ostc/CPgen/rappCP46sum_fr.pdf

Outil d'aide et d'information relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement en Wallonie <http://environnement.wallonie.be/eie/>

⁴ Méthodologie et faisabilité de l'étude d'impact des décisions sur le développement durable. Application à la politique fédérale belge. Résumé du rapport final. Mai 2006, p. 6. Disponible en ligne : http://www.belspo.be/belspo/organisation/publ/pub_ostc/CPgen/rappCP46sum_fr.pdf

Rapport du CNCN : « La cohérence des politiques pour le développement : du concept au mécanisme ». Avril 2012. Disponible en ligne : <http://www.cncd.be/IMG/pdf/OZ-120416-LaCoherencePolitiquePourLeDeveloppement.pdf>

RIA-AIR, <http://ria-air.fed.be/>

Question orale au Parlement Wallon du 29/09/2014 de Philippe Henry a Carlo Di Antonio, « L'avis contraignant de la Cellule de développement durable », http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2014_2015/CRIC/cric4.pdf