

Série sur l'évaluation d'impact intégrée

1-Situation générale et clarification des concepts

Mars 2014

Cette note constitue la **première** d'une série de six qui portent sur l'état de la pratique de l'évaluation d'impact intégrée (ÉII). Ces notes documentaires portent respectivement sur :

1. **Situation générale et clarification des concepts**
2. Exemple de la pratique de l'ÉII à la Commission européenne
3. Exemple de la pratique de l'ÉII en France
4. Exemple de la pratique de l'ÉII au Royaume-Uni
5. Exemple de la pratique de l'ÉII en Irlande du Nord
6. Principaux défis et enjeux de l'ÉII

Avant-propos

L'évaluation d'impact intégrée (ÉII) constitue un dispositif de soutien à la décision de plus en plus considéré au sein de l'administration publique des pays industrialisés. Le mouvement en faveur de l'adoption de politiques publiques fondées sur des données probantes a donné naissance à plusieurs formes d'analyse d'impact, en fonction des priorités gouvernementales. Le besoin de combiner les différents outils d'analyse d'impact qui se sont multipliés au cours des années au sein des gouvernements vient du désir de réduire le fardeau administratif qui y est associé ainsi que de celui d'assurer une cohérence gouvernementale (Achnicht, Rennings et Hertin, 2009; Radaelli et Meuwese, 2009).

La question de l'intégration des outils d'analyse d'impact interpelle également le secteur de la santé publique. En effet, à l'heure où l'institutionnalisation de l'évaluation d'impact sur la santé (ÉIS) au sein de l'appareil gouvernemental est élevée au rang de moyen pour améliorer la santé des Canadiens (Keon et Pépin, 2008; Conseil canadien de la santé, 2010; Association des infirmières et des infirmiers du Canada, 2012), il devient essentiel de situer l'introduction de ce nouvel instrument d'analyse d'impact dans le contexte du processus de décision gouvernemental.

La série sur l'ÉII fait suite à une étude entreprise au cours de l'été 2012 à la demande du gouvernement québécois, intéressé par cette question. L'objectif de l'étude effectuée par le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS) pour le compte du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec était double : connaître l'état de la pratique actuelle de l'ÉII dans les pays occidentaux, y compris les principaux enjeux, et recueillir des exemples pratiques. La méthodologie de recherche a reposé sur deux stratégies : la recension des écrits et les études de cas. La recension a visé les articles scientifiques et la littérature grise. Elle nous a permis de repérer les initiatives gouvernementales susceptibles de fournir des éclaircissements pertinents pour le contexte canadien quant aux modes de gouvernance et aux outils utilisés pour produire des ÉII.

Cette série s'adresse en premier lieu aux acteurs gouvernementaux de tous les secteurs qui s'interrogent sur la pratique de l'ÉII, mais aussi aux acteurs de la santé publique qui souhaitent en savoir davantage sur l'intégration des considérations de santé dans la démarche de l'ÉII comme processus de soutien à la décision.

Cette première note de la série présente brièvement la définition et les origines de l'ÉII, elle fait ensuite un survol de l'état de la pratique actuelle, puis elle expose les principaux constats qui émergent de ce survol. Elle propose, de plus, une clarification de certains concepts connexes à la pratique des ÉII. En effet, celle-ci étant encore jeune et issue de plusieurs écoles de pensée, il nous a semblé utile de mettre à plat ces concepts liés à l'évaluation d'impact pour éclairer le lecteur et lever toute ambiguïté.



Définition et origines de l'évaluation d'impact intégrée

DÉFINITION

Selon la littérature consultée, le concept d'évaluation d'impact intégrée (ÉII) peut varier en fonction de la finalité poursuivie par ses utilisateurs et des contextes de la pratique. Nous avons retenu ici la définition proposée par l'Union européenne, laquelle rassemble les principales caractéristiques énoncées dans les documents consultés. Nous pouvons ainsi considérer que l'ÉII est un type d'analyse d'impact visant à intégrer dans un même cadre conceptuel l'ensemble des effets potentiels recherchés et non recherchés (généralement sur l'économie, la société et l'environnement) d'une nouvelle intervention gouvernementale. Elle permet d'informer les décideurs des avantages et des inconvénients de leurs propositions au moyen de données factuelles et compréhensibles. L'ÉII est une évaluation *ex ante*, c'est-à-dire qu'elle s'effectue en amont de la prise de décision (Bailey *et al.*, 2003; Commission européenne, 2012; Milner *et al.*, 2005). Ainsi, elle cherche à identifier les conséquences éventuelles de l'implantation des propositions, non seulement dans le secteur d'activité dans lequel la proposition est élaborée, mais aussi plus largement, dans d'autres secteurs d'activité (Commission européenne, 2012).

ORIGINE

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'ÉII provient d'une volonté d'intégration de différents domaines dans un modèle d'analyse conceptuellement neutre. Elle répond à un besoin de créer un outil pour faire face à deux enjeux : élaborer de meilleures politiques et réduire le fardeau administratif.

ÉLABORER DE MEILLEURES POLITIQUES

L'élaboration de meilleures politiques suppose de s'orienter vers des politiques fondées sur des données probantes, cohérentes et formulées de façon limpide. Les différents outils d'impact sectoriels développés ces dernières années permettent aux preneurs de décisions des paliers exécutif et législatif des gouvernements de disposer d'informations factuelles favorisant des choix éclairés (Hertin *et al.*, 2007). Plusieurs des outils d'analyse d'impact prennent également en compte

les interactions entre le projet de politique en cours d'examen et les autres dispositions réglementaires ou politiques existantes afin de repérer et d'atténuer les incohérences possibles. De plus, au cours des dernières années, nous avons vu s'affirmer les attentes citoyennes en matière de responsabilisation des pouvoirs publics au regard de leurs décisions. Cette situation incite les décideurs à faire preuve d'une transparence accrue quant aux motifs qui justifient leurs choix de politiques (Bailey *et al.*, 2003).

RÉDUIRE LE FARDEAU ADMINISTRATIF

La tendance à intégrer dans un seul processus les nombreux types d'analyse d'impact sectorielle devenus obligatoires au fil des ans (évaluations d'impact sur l'environnement, la santé, l'équité, les entreprises, etc.) s'impose de plus en plus. Ces diverses analyses, qui tendent à ne cibler qu'un seul secteur, ont tendance à se chevaucher, à être redondantes et à être coûteuses. Le fait d'incorporer plusieurs dimensions dans une démarche unique facilite la tâche des analystes et favorise la communication entre les différents ministères (Achtnicht *et al.*, 2009; Bond *et al.*, 2001; Jacob et Hertin, 2007).

Il est important de noter ici qu'une partie des expériences d'ÉII qui se développent actuellement s'appuie sur une tradition fortement implantée dans plusieurs pays, soit celle de l'analyse d'impact réglementaire (AIR) (traduction de *Regulatory Impact Assessment*). Cette dernière repose sur la volonté de mieux légiférer en diminuant les conséquences négatives de la réglementation sur les entreprises et les citoyens. Les processus d'allègement réglementaire, souvent nommés en anglais « *Smart Regulation* » (« Règlements intelligents ») et « *Cut the red tape* » (« Réduction des charges administratives »), sont présents dans la majorité des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) depuis les années 2000. Dans certains pays, comme le Royaume-Uni, l'AIR a jeté les assises de l'ÉII¹ (Achtnicht *et al.*, 2009).

¹ Pour de plus amples détails concernant l'allègement réglementaire, l'ÉII et l'état de leur pratique dans le monde, voir Kirkpatrick et Parker (2004); pour le Canada et ses provinces, voir Redmond *et al.* (2011).

État de la pratique

DEGRÉ D'INTÉGRATION

Nous avons pu observer deux tendances en ce qui concerne la pratique de l'évaluation d'impact intégrée, l'une qualifiée de « faible » et l'autre, de « forte » (Bond *et al.*, 2001). L'intégration opérée sous une forme « faible » s'effectue à partir d'évaluations d'impacts sectorielles conduites de façon indépendante les unes des autres. Il est possible de procéder à une synchronisation entre les démarches, mais les résultats des différentes analyses d'impact sont alors regardés individuellement et peuvent être considérés inégalement dans le processus de prise de décision. Pour la forme dite « forte », les évaluations d'impact environnemental, social, économique et autres s'opèrent de manière intégrée durant toute la démarche d'analyse. Les décideurs ont ainsi accès à une seule évaluation globale sur laquelle fonder leur choix. Cette tendance peut s'observer dans les tentatives relativement fréquentes d'intégrer dans un même processus les impacts sur la santé et sur l'environnement (voir, par exemple, Simos et Arrizabakaga, 2006).

PAYS

La pratique de l'ÉII se serait d'abord développée sous la forme dite « faible ». Compte tenu de la difficulté liée à la synchronisation entre les différents processus d'analyse, et surtout devant la disparité entre les méthodes et les paradigmes qui les sous-tendent, elle aurait tendance ensuite à s'orienter vers une approche qui pourrait être qualifiée de « forte » (Bond *et al.*, 2001). La forme dite « forte » est peu répandue toutefois. Parmi les pays industrialisés, les exemples les plus cités se trouvent sur le continent européen. Si nous avons pu repérer des études mentionnant le cas de l'Allemagne, de la Commission européenne, de la France, de l'Irlande du Nord, des Pays-Bas, de la Pologne, du Royaume-Uni et de la Suisse, nous avons aussi pu constater que l'écart entre la pratique décrite et les principes de l'ÉII (considération sur un pied d'égalité de plusieurs domaines) est fréquent. En ce qui concerne l'application, les exemples de la France, de la Commission européenne, du Royaume-Uni et de l'Irlande du Nord nous ont semblé les plus pertinents. La pratique de l'ÉII en France est assez récente puisqu'elle a été instaurée en 2009 sous l'impulsion d'une loi organique. Celles de la Commission européenne et du Royaume-Uni sont

plus connues et ont fait l'objet de plusieurs études. Elles offrent donc des informations utiles quant aux modalités d'opération. Le cas de l'Irlande du Nord fournit un exemple d'ÉII promu sur une base volontaire. Ces quatre exemples sont détaillés dans les notes documentaires 2, 3, 4 et 5 de la présente série, à venir).

Notons que l'analyse d'impact réglementaire (AIR) est considérée comme le précurseur des ÉII. Ce type d'analyse a été fortement popularisé par l'OCDE depuis la fin des années 1990 et elle aspire aujourd'hui à « renforcer la cohérence des politiques et [à] promouvoir le bien-être économique par une amélioration de la qualité de la réglementation » (Organisation de Coopération et de Développement Économiques [OCDE], 2009). L'utilisation de l'AIR est généralisée de nos jours dans la plupart des pays industrialisés. Tel que nous l'avons mentionné précédemment, quelques gouvernements ont étendu l'éventail des effets à analyser dans le cadre de cette pratique pour dépasser les seules conséquences sur les entreprises. Le Royaume-Uni, qui est passé d'une AIR axée sur les entreprises en 1998 à une AIR élargie au début des années 2000, a finalement opté pour l'évaluation d'impact intégrée (*Impact analysis*) à partir de 2007 (National Audit Office [NAO], 2009). Des auteurs ont observé que l'accent mis sur la diminution du fardeau réglementaire sur les entreprises colore encore fortement la pratique actuelle de l'ÉII et les outils que cette dernière mobilise, telle la méthode sur le calcul de la réduction des charges administratives, dite « méthode SCM » (*Standard Cost Model*), offrent moins d'ouverture à l'inclusion de perspectives variées (Jacob et Hertin, 2007, Jacob *et al.*, 2008).

Si nous pouvons considérer l'OCDE comme l'instigateur des AIR au sein des pays industrialisés, nous pouvons affirmer que la Commission européenne a joué ce rôle incitatif à l'échelle européenne en ce qui a trait à l'ÉII. La Commission a instauré ce système d'évaluation en 2003, et celui-ci constitue la pratique d'ÉII la plus formalisée à ce jour (De Smedt, 2010). Cette initiative issue du palier européen a eu une influence sur les États membres, puisque l'on retrouve des références à ce système dans plusieurs pays de l'Union européenne (Hertin *et al.*, 2007). Le dispositif qu'a mis en place la Commission européenne combine deux stratégies d'amélioration des politiques publiques. La première est celle du développement durable, qui assure l'équilibre entre les développements économique, social et environnemental. La seconde est le

programme visant à mieux légiférer (*Better Regulation*) (Watson *et al.*, 2007). Ce programme, issu de la tradition des AIR, vise à simplifier la législation et à réduire les charges administratives des entreprises occasionnées par les règlements par des analyses d'impact *ex ante* produites de façon transparente. Le système d'ÉII instauré au palier de la Commission européenne poursuit ainsi deux ordres d'objectifs : des objectifs sectoriels, reliés au domaine spécifique où est rattaché le projet de politique, et des objectifs gouvernementaux plus globaux.

Principaux constats

Dans le cadre de cette étude, on a souvent observé un écart entre les orientations formelles et la pratique. À la lumière des expériences décrites dans cette série et de la revue de la littérature, il est possible toutefois d'avancer que la capacité à intégrer concrètement les différentes clauses d'impact en un seul modèle d'analyse est tributaire de plusieurs facteurs. Nous en avons retenu trois, soit la vision gouvernementale à la base du dispositif, la forte institutionnalisation de ce dispositif et l'utilisation d'outils d'analyse inclusifs.

LA VISION SOUS-JACENTE

Le premier facteur découle de la vision des autorités gouvernementales et des objectifs qu'elles poursuivent. Lorsque le dispositif est orienté vers des objectifs inclusifs et aligné avec les objectifs généraux du gouvernement, l'atteinte d'un équilibre dans le traitement des impacts de nature différente est plus probable. Les dispositifs d'ÉII fondés sur les trois « piliers » du développement durable, que sont les composantes économique, sociale et environnementale, comme c'est le cas à la Commission européenne et en Irlande du Nord (voir les notes 2 et 5 de cette série, à venir) semblent mieux adaptés pour infléchir la tendance de subordination des aspects environnementaux et sociaux aux impératifs économiques.

LA FORTE INSTITUTIONNALISATION

Le deuxième facteur de succès pourrait être attribué à une forte institutionnalisation du dispositif d'évaluation d'impact. Les exemples les plus développés mettent en scène un ensemble de structures et de processus administratifs articulés les uns avec les autres et clairement explicités pour orienter la pratique. Les hautes instances

gouvernementales se trouvent alors au centre du dispositif. Un leadership central fort, la production de guides de pratique adaptés, la formation et l'accès aux ressources informationnelles font partie des mesures mises en œuvre par les gouvernements qui se sont plus fortement engagés sur cette voie. Deux initiatives gouvernementales décrites dans cette série méritent ici une attention particulière. L'une est la systématisation des comités interdirections à la Commission européenne (voir la note 2 de cette série, à venir) pour chacune des ÉII, et ce, dès le début du processus de développement du projet législatif. En vertu de la procédure établie à la Commission européenne, les directions générales doivent obligatoirement constituer une équipe multisectorielle composée des représentants des secteurs qui pourraient être touchés par une nouvelle proposition pour participer aux ÉII. Une telle stratégie favorise les regards croisés sur un objet et encourage le développement d'un certain consensus gouvernemental. La deuxième initiative gouvernementale notable concerne les évaluations successives de la qualité de la pratique effectuées par le National Audit Office au Royaume-Uni (NAO, 2009, 2010) (voir la note 4 de cette série, à venir). Celles-ci ont permis de suivre de près la progression de la qualité des analyses d'impact effectuées au sein des différents ministères et de proposer des améliorations. Une de leurs études a de plus mis en lumière l'effet incitatif de ces évaluations externes sur la volonté des ministères de se conformer le plus adéquatement possible aux prescriptions gouvernementales (NAO, 2010).

LES MÉTHODES D'ANALYSE INCLUSIVES

Un troisième facteur, découlant du précédent, se rapporte aux méthodes d'analyse privilégiées. Il s'agit du volet des dispositifs d'ÉII le plus discuté. Les analyses de type coût-avantage sont très utiles, mais aussi critiquées pour leur incapacité à traduire avec acuité les impacts difficilement quantifiables ou monnayables. La recherche d'un équilibre entre l'utilisation des méthodes quantitatives et qualitatives et entre plusieurs dimensions, tant sociale et environnementale qu'économique demeure un défi constant. Il en va de la crédibilité de la démarche, une qualité qui influence à son tour l'utilisation des résultats de l'ÉII dans la prise de décision.

Conclusion

En somme, la pratique intégrale de l'ÉII est encore peu répandue. Sa mise en œuvre peut être tributaire de la pratique historique de l'AIR, où la perspective de l'efficacité économique a tendance à exercer une forte influence. Elle peut aussi être modulée par une quête gouvernementale plus large visant la recherche d'une intégration des grands secteurs d'action que sont les domaines sociaux, environnementaux et économiques qui influencent la vie en société. Dans tous les cas, une forte institutionnalisation, incluant des mécanismes internes bien établis et le développement des capacités, est nécessaire.

La note 6 (à venir) de cette série sur l'ÉII présentera plus en détail les différents défis et les enjeux associés à cette pratique.

Mars 2014

Auteurs :

Louise St-Pierre, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé
Jean-Sébastien Marchand, étudiant au doctorat à l'École nationale d'administration publique (ENAP)

Édition : Julie St-Pierre et Marianne Jacques, Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé

Basé sur un travail de recherche préliminaire réalisé par Jean-Sébastien Marchand.

COMMENT CITER CE DOCUMENT

St-Pierre, L. et Marchand, J.-S. (2014). *Série sur l'évaluation d'impact intégrée. 1-Situation générale et clarification des concepts*. Montréal, Québec : Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé.

REMERCIEMENTS

Ce document a été produit à partir d'un rapport de recherche financé par le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec.

Le CCNPPS tient à remercier Jacques Bourgault (COFAP inc.) et Thierno Diallo (Équiterre) pour leurs commentaires sur une version préliminaire de ce document.

Le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS) vise à accroître l'expertise des acteurs de la santé publique en matière de politiques publiques favorables à la santé, à travers le développement, le partage et l'utilisation des connaissances. Le CCNPPS fait partie d'un réseau canadien de six centres financés par l'Agence de la santé publique du Canada. Répartis à travers le Canada, chacun des centres de collaboration se spécialise dans un domaine précis, mais partage un mandat commun de synthèse, d'utilisation et de partage des connaissances. Le CCNPPS est hébergé à l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), un chef de file en santé publique au Canada.

La production de ce document a été rendue possible grâce à une contribution financière provenant de l'Agence de la santé publique du Canada par le biais du financement du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS). Les vues exprimées ici ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Agence de la santé publique du Canada.

N° de publication : 2751

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur les sites Web de l'Institut national de santé publique du Québec au : www.inspq.qc.ca et du Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé au : www.ccnpps.ca.

An English version of this paper is also available on the National Collaborating Centre for Healthy Public Policy website at: www.ncchpp.ca and on the Institut national de santé publique du Québec website at: www.inspq.qc.ca/english.

Les reproductions à des fins d'étude privée ou de recherche sont autorisées en vertu de l'article 29 de la Loi sur le droit d'auteur. Toute autre utilisation doit faire l'objet d'une autorisation du gouvernement du Québec qui détient les droits exclusifs de propriété intellectuelle sur ce document. Cette autorisation peut être obtenue en formulant une demande au guichet central du Service de la gestion des droits d'auteur des Publications du Québec à l'aide d'un formulaire en ligne accessible à l'adresse suivante : <http://www.droitauteur.gouv.qc.ca/autorisation.php>, ou en écrivant un courriel à : droit.auteur@cspq.gouv.qc.ca.

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

DÉPÔT LÉGAL – 4^e TRIMESTRE 2020
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA
ISBN : 978-2-550-87886-5 (PDF ANGLAIS)
ISBN : 978-2-550-87885-8 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2020)