

# La Cellule autonome d'avis en Développement durable, levier de la transition wallonne ?<sup>1</sup>



Wallonie



Service public  
de Wallonie

**Marie Bourgeois**, géographe  
**Julien Piérart**, sociologue  
**Françoise Warrant**, juriste

## Experts

Tél. : +32 (0)81 32 15 71  
Mél. : [cellule.avisDD@spw.wallonie.be](mailto:cellule.avisDD@spw.wallonie.be)  
Place Joséphine-Charlotte, 2  
B- 5100 Jambes



## SECRÉTARIAT GÉNÉRAL

Cellule autonome d'avis en Développement durable  
Département du Développement durable

## Thème choisi

Le rôle des pouvoirs publics dans la transition

## Mots-clés

Evaluation *ex ante* des politiques publiques ; analyse d'impact de la réglementation; transition

## Bibliographie

### Réglementation

- Décret du Parlement wallon du 27 juin 2013 relatif à la stratégie wallonne de développement durable (M.B. 09.07.2013)
- Arrêté du Gouvernement wallon du 3 octobre 2013 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), modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 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 (M.B. 03.12.2014)

### Monographies, articles

- Aubin D., « L'évaluation des politiques de durabilité : un design basé sur les apprentissages et les cadres narratifs », in *Reflets et perspectives de la vie politique*, 2011/1, pp.65-81
- Boulanger P.-M., "Une gouvernance du changement sociétal: le transition management", Dossier Gérer la transition écologique, in *Revue nouvelle*, 2008/11, pp.61-73

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

- Commissariat général au développement durable, « Les instruments de politiques publiques dans le champ du développement durable » in *Transition écologique, consommation et modes de vie durables*, Juillet 2014, Ministère français de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, collection RéférenceS, Direction de la recherche et de l'innovation, pp.35-41
- Fyalkowski P., Aubin D., "L'évaluation des politiques publiques en Wallonie", in *Courrier du CRISP*, n°2190, 2013, 43 p.
- Geels Frank W. Geels and Schot J., "Typology of sociotechnical transition pathways", *Research Policy* 36 (2007), pp;399-417
- Hugé J., *Are we doing the right things the right way? Discourse and Practice of Sustainability Assessment in North and South*, thèse de doctorat, VUB Press Uitgeverij, Brussels, 2012, ISBN 978 90 5718 11854, 229 p.
- 't Kindt P. en Van Nieuwenhove J., "De federale voorafgaande regelgevingsimpactanalyse (RIA)- een wassen neus of een stapje vooruit?" in *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2014, pp.168-184
- Lianos I., Karliuk M., "L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe: genèse, diffusion et acteurs", E.N.A., *Revue française d'administration publique*, 2014/1 - N° 149, pp. 5 -27
- Loorbach D. and Rotmans J., "Managing transitions for sustainable development" in Olsthoorn X. and Wiczorek Anne J., *Understanding Industrial Transformation – Views from different disciplines*, Environment and Policy, vol. 44, 2006, pp.187-206
- 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.
- Van Hees S., « Sustainable Development in the EU: Redefining and Operationalizing the Concept », *Utrecht Law Review*, <http://www.utrechtlawreview.org> | Volume 10, Issue 2 (May) 2014 | URN:NBN:NL:UI:10-1-115828

## Communication

De multiples leviers peuvent être activés par les pouvoirs publics afin d'accélérer la transition, citons entre autres la définition d'une vision à long terme, d'agendas de transition, le soutien à des expérimentations-pilote pour amener la région vers un horizon plus durable.

L'évaluation *ex ante*<sup>2</sup> des politiques publiques sous l'angle du développement durable est l'un de ces leviers. Parmi les quatre recommandations clés du dernier Rapport fédéral sur le développement durable (2015), l'une porte spécifiquement sur l'importance de l'analyse d'impact pour tout avant-projet de réglementation :

« Renforcer le rôle de l'analyse d'impact des réglementations (évaluation des effets potentiels de tout avant-projet de réglementation sur les aspects sociaux, l'environnement, l'économie et les administrations) en l'appliquant plus en amont de la préparation des décisions. Il s'agit également d'améliorer la prise en compte des conclusions de ces évaluations ».

Le Service Public de Wallonie s'est doté au début de l'année 2014 d'une instance dévolue à cette mission : la Cellule autonome d'avis en Développement durable (CAADD). Après 16 mois de fonctionnement, cette cellule a remis près de nonante avis et conseils écrits.

<sup>2</sup> Évaluation qui est conduite avant la mise en œuvre d'une action de la part des pouvoirs publics.

Comment la CAADD peut-elle, par ses avis et conseils<sup>3</sup>, promouvoir la transition au cœur des politiques wallonnes ? C'est ce que nous allons examiner en rappelant le contexte d'émergence de la Cellule, en resituant le cadre réglementaire et opérationnel de son fonctionnement, et en présentant sa méthodologie d'analyse.

## 1 Contexte d'émergence

Ce nouveau dispositif a été créé dans un contexte marqué par les **évolutions de l'action publique** au fil du temps.

Il est possible de situer ces évolutions de l'action publique sur trois plans :

### – **Rationalisation de l'action publique**

L'évaluation *ex ante* des politiques publiques ne s'est pas développée sur un terrain vierge, loin s'en faut. Elle s'insère dans un mouvement général, amorcé dans les années '50, de rationalisation de l'action publique. Il s'agit ainsi de rendre les processus administratifs plus efficaces. Ce mouvement se caractérise tout d'abord par une approche managériale de l'action publique, où la gestion publique est centrée sur les résultats et la reddition des comptes<sup>4</sup>. Ce mouvement de rationalisation a ensuite évolué vers une approche scientifique de l'action publique, mettant l'accent sur la fiabilité des données de l'évaluation<sup>5</sup>. L'ascension remarquable de l'analyse d'impact de la réglementation (voir *infra*), devenue désormais une exigence formelle au niveau européen depuis 2002, est emblématique de ce mouvement.

### – **Élargissement de la base évaluative**

Plusieurs générations d'évaluations *ex ante* des politiques publiques se sont succédées. Au fil des décennies, on a assisté à un élargissement progressif de ce type d'évaluation aux enjeux pluriels du développement durable.

### – **Recours à un modèle de décision en incertitude**

Face aux problèmes économiques, sociaux, environnementaux de plus en plus complexes, multifactoriels, la communauté scientifique et les autorités publiques se rendent compte qu'il est nécessaire de trouver une réponse politique spécifique. Il est proposé de recourir à un nouveau modèle de décision en incertitude. Celui-ci est fondé sur le caractère itératif et réversible des décisions et l'élargissement du processus de décision. L'évaluation *ex ante* des politiques publiques relève de ce modèle de décision en incertitude.

<sup>3</sup> La CAADD peut être saisie pour un avis ou conseil à plusieurs moments dans l'élaboration d'un projet de décision. Il peut s'agir d'un avant-projet de décret, de projet d'arrêté du Gouvernement présentant un caractère réglementaire, ou encore de projet de note d'orientation, de plan ou de stratégie. La Cellule intervient à la demande du Gouvernement wallon, du Service Public de Wallonie (SPW) ou des organismes wallons d'intérêt public (OIP). La CAADD est également habilitée à émettre un avis d'initiative.

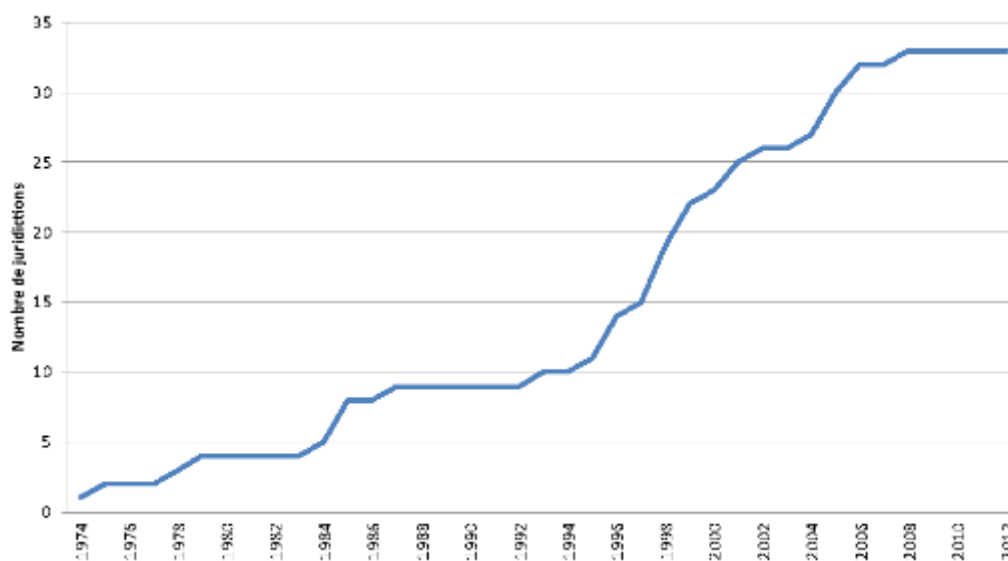
<sup>4</sup> C'est l'école du *Public Choice* (chère à l'OCDE et à la Banque Mondiale) avec sa panoplie d'outils: planification et outil d'aide à la décision, identification précise d'objectifs et de moyens, contrôle de résultats. Dans les années '80 émergera le courant du *New public management* avec ses indicateurs de performance, ses instruments de décision automatique, l'attention portée à la technicisation et à la dépolitisation de l'action publique.

<sup>5</sup> Sont emblématiques de cette approche les politiques fondées sur les preuves (*evidence based policies* des années '90 et les analyses d'impact des années 2000).

## 1.1 L'analyse d'impact de la réglementation, emblème de rationalisation

L'évaluation en matière de développement durable 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 permettant 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, 2012).



Note : Ce graphique présente la tendance du nombre de pays ayant une exigence formelle d'analyse d'impact de la réglementation dans les juridictions de l'OCDE (au-delà d'un simple budget ou impact fiscal).

Source : OCDE (2012)<sup>6</sup>

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<sup>7</sup>, des évaluations *ex post* et un processus continu de consultation publique.

Tableau 1 : Objectifs liés à l'analyse d'impact de la réglementation<sup>8</sup>

- Renforcement de la qualité de la réglementation
- Evaluation des incidences des politiques publiques
- Mesure et réduction des charges administratives
- Gain de légitimité des décisions du fait d'une plus grande transparence

<sup>6</sup> <http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/air.htm>, tel que téléchargé le 8 mai 2015.

<sup>7</sup> Voir par exemple la Feuille de route de l'UE permettant une Europe utilisant ses ressources de manière efficace (2011), la Feuille de route pour l'Energie à l'horizon 2050 (2011), une Feuille de route destinée à transformer l'économie européenne en une économie sobre en ressource à l'horizon 2050 (2011), la Feuille de route pour un espace unique européen des transports (documenté dans un livre blanc en 2011), etc.

<sup>8</sup> En ce sens, European Commission, SEC(2009) 92, *Impact assessment guidelines*, 15 January 2009, p.6

Notons que l'analyse d'impact de la réglementation n'implique pas forcément l'évaluation d'un projet à l'aune du développement durable. En 2009, la Commission a toutefois intégré la prise en compte des effets des projets de décision sur chacun des trois piliers du développement durable. Les évaluations au regard d'un développement durable 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<sup>9</sup>.

## 1.2 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, secteur par secteur, de projets à portée stratégique limitée. Apparue dans le processus décisionnel américain au début des années 1970 (the *National Environmental Policy Act* signé le 1 janvier 1970), l'évaluation environnementale a été adoptée au niveau européen dans les années 1980 sous le terme générique d'évaluation d' « impact environnemental » (Directive EIA). D'autres secteurs que celui de l'environnement ont été peu à peu concernés par ce type d'évaluation : emploi, santé, pauvreté, genre, etc. Néanmoins, les évaluations dans ces différents secteurs demeuraient 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 niveau stratégique au sein d'une approche dite des 4P (Projets, Plans, Programmes et Politiques).

L'évaluation d'un projet de décision à l'aune du développement durable 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. Elle dépasse le périmètre monosectoriel des précédentes évaluations *ex ante* pour inclure des considérations environnementales, sociales et économiques (les trois piliers du développement durable).

Tableau 2 : Générations d'évaluations *ex ante*

| <b>Typologie de l'évaluation</b> | <b>Portée stratégique</b> | <b>Uni-sectorielle</b> | <b>Multi-sectorielle</b> |
|----------------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------------|
| 1° génération                    | limitée                   | x                      |                          |
| 2° génération                    | déployée                  | x                      |                          |
| 3° génération                    | déployée                  |                        | x                        |

<sup>9</sup> A ce propos, voir Hugé J., *Are We Doing the 'Right' Things the 'Right' Way? Discourse and Practice of Sustainability Assessment in North and South*, Brussel, VUB-ULB, 2012, ISBN 978 90 5718 118 4, 229 p.

### 1.3 L'évaluation en réponse à un modèle de décision en incertitude

Tout particulièrement en matière de gestion des risques, le caractère réversible des décisions « en incertitude » a été mis en évidence<sup>10</sup> et on a pris conscience de l'importance de prévoir plusieurs séquences de décision et de l'importance d'élargir le processus de décision.

Tableau 3 : Comparaison entre processus de décision traditionnel et processus de décision en incertitude

| <b>Choix tranchant<br/>(décision traditionnelle)</b> | <b>Enchaînements de rendez-vous<br/>(décision en incertitude)</b>                         |
|--|---|
| Un moment unique, un acte                            | Une activité itérative enchaînant des décisions de second rang                            |
| Prise par un acteur légitime                         | Engageant un réseau d'acteurs diversifiés selon les responsabilités                       |
| Clôturée par l'autorité scientifique ou politique    | Réversible, ouverte à de nouvelles informations ou à de nouvelles formulations de l'enjeu |

Source : Callon et alii, 2001

Le récent rapport<sup>11</sup> de l'Agence européenne de l'environnement souligne le caractère complexe des défis environnementaux. Il en appelle aussi à d'autres types de réponses politiques. Ces réponses politiques doivent, dans leur conception, être systémiques et intégrer différentes échelles de temps pour amorcer une transition sociétale à long terme.

Tableau 4: Evolution des défis environnementaux et des réponses politiques à apporter

| <b>Caractérisation du type de défi</b> | <b>Spécifique</b>   | <b>Diffus</b>   | <b>Systémique</b>  |
|--|---|---|--|
| <b>Caractéristiques principales</b>    | Relation de cause à effet relativement directe ; sources ponctuelles et étendues, souvent locales | Causes cumulatives ; sources multiples ; souvent régionales | Causes systémiques, interconnectées, souvent mondiales       |
| <b>Mis en exergue depuis</b>           | 1970s /1980s  | 1980s /1990s  | 1990s /2000s   |
| <b>Problèmes liés à</b>                | Dommages aux forêts en raisons des pluies acides ; rejets des eaux urbaines                       | Emissions dues aux transports ; eutrophisation              | Changement climatique ; perte de la biodiversité             |
| <b>Principale réponse politique</b>    | Politiques ciblées et instruments à usage unique  | Intégration des politiques et sensibilisation du public     | Ensemble cohérent de mesures et autres approches systémiques |

Source : AEE, 2015

Pour Callon, Lascoumes et Barthe<sup>12</sup>, il convient non seulement d'organiser un enchaînement de rendez-vous au cours desquels les décisions sont réexaminées au vu des nouvelles informations disponibles mais aussi de permettre l'approfondissement du régime démocratique.

Cet approfondissement se fait par une remise en cause de la coupure entre profanes et spécialistes: il s'agit de voir si l'on organise plus ou moins tôt la participation des non-spécialistes, dès la formulation des problèmes ou en fin de course. Il s'agit aussi de voir si on permet aux porteurs de nouveaux enjeux d'entrer dans le débat public.

Le deuxième facteur d'approfondissement repose sur un tri entre les procédures qui restreignent l'accès de divers groupes aux débats et celles qui élargissent l'accès. Les groupes invités à prendre part sont-ils diversifiés et indépendants ? Sachant qu'autour de risques incertains, les groupes

<sup>10</sup> Callon Michel, Lascoumes Pierre et Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain - essai sur la démocratie technique*, Seuil, coll. La couleur des idées, 2001, p.307.

<sup>11</sup> AEE, 2015. *L'environnement en Europe : état et perspectives 2015 – Synthèse*, Copenhague, p.23.

<sup>12</sup> Callon Michel, Lascoumes Pierre et Barthe Yannick, *op.cit.*, p.216 et sv.

mobilisés sont loin d'être stables, autorise-t-on et encourage-t-on la formation progressive des identités émergentes ?

Enfin, la qualité des débats implique que l'on puisse développer arguments et contre-arguments de façon approfondie, en se répondant mutuellement. Cette qualité nécessite plus qu'un échange ponctuel. A ces critères de fond relatifs aux nouveaux dispositifs participatifs, Callon, Lascoumes et Barthe ajoutent des critères destinés à apprécier les conditions de mise en œuvre des procédures. Il s'agit de l'égalité des conditions d'accès aux débats, la transparence et traçabilité des débats et la clarté des règles structurant les débats.

Ce nouveau modèle de décision en incertitude constitue un défi considérable pour les évaluations *ex ante*. La prise de décision ne s'opère pas une fois pour toutes mais doit permettre des ajustements progressifs. Elle doit aussi permettre de porter l'attention à la qualité des débats publics autour des décisions.

## **2 Présentation du cadre réglementaire et opérationnel**

### **2.1 Une progressive institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Wallonie**

Dans un Courrier du CRISP consacré à l'évaluation des politiques publiques en Wallonie, Fyalkowski et Aubin<sup>13</sup> signalent différentes phases dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation de l'action publique.

- **Phase de démarrage** : le début des années 1990 marque le début du processus d'institutionnalisation de l'évaluation en Wallonie. Cette phase correspond à une période durant laquelle le développement de l'évaluation résulte essentiellement de prescriptions européennes, en particulier de l'obligation d'évaluer des programmes financés par les fonds structurels pour la période 1989-1993.
- **Phase d'appropriation** : prenant place durant la période 1999-2004, cette phase correspond à un développement important de l'évaluation et l'expérimentation de nouvelles méthodes. Les pratiques d'évaluation progressent dans le cadre des fonds structurels, mais l'on voit les exercices d'évaluation s'étendre également à d'autres sphères d'activités (particulièrement dans le domaine économique). Les développements institutionnels essentiels de cette phase sont la création de la Société wallonne d'évaluation et de prospective (SWEP) et l'adoption du Contrat d'avenir pour la Wallonie. Désormais, l'instrument évaluatif n'est plus conçu uniquement comme une obligation réglementaire externe, mais aussi comme un outil de gestion interne (notamment dans le cadre du redéploiement économique wallon).
- **Phase de développement** : à partir de 2004, le processus de développement de l'évaluation entre dans une phase d'institutionnalisation formelle, dont l'élément central est la création de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) en 2004.

Quant aux acteurs de l'évaluation, ces auteurs signalent (p.30) que : « *Au niveau de l'administration, trois principaux types d'acteurs effectuent des travaux peu ou prou apparentés à de l'évaluation de politiques publiques : les services ou cellules administratives au sein de l'administration générale qui*

<sup>13</sup> Fyalkowski P., Aubin D., "L'évaluation des politiques publiques en Wallonie", in *Courrier du CRISP*, n°2190, 2013, 43 p.

ont des missions d'évaluation, les commissions ou comités d'avis ou d'études en dehors de l'administration centrale, et l'IWEPS. Par ailleurs, d'autres services réalisent ponctuellement, et de manière peu visible, des travaux évaluatifs sans que cela ne fasse partie de leurs missions centrales ».

C'est donc dans un environnement institutionnel caractérisé par un degré de relatif développement de l'évaluation que la CAADD a vu le jour.

## 2.2 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 décret<sup>14</sup> 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, d'une 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.

Le décret relatif à la stratégie wallonne de développement durable du 27 juin 2013 constitue le fondement juridique de la création de cette Cellule. L'article 9 du 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 ».*

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.

## 2.3 La Cellule autonome d'avis en Développement durable : cadre réglementaire en vigueur du 1 janvier 2014 au 12 décembre 2014

En vertu des deux arrêtés du Gouvernement wallon (AGW) du 3 octobre 2013 portant création de la CAADD, les avant-projets de décrets et les projets d'arrêtés du Gouvernement présentant un caractère réglementaire dans certaines matières (politique agricole, aménagement du territoire,

<sup>14</sup> paru au Moniteur belge du 09.07.2013



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).

## 2.4 La Cellule autonome d'avis en Développement durable : modification du cadre réglementaire en date du 13 décembre 2014

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 2014. La [version consolidée](#) est disponible sur le site Wallex.

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 (SPW)**, 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 (OIP)**, la CAADD est également investie d'une mission de conseil facultative lors de la préparation de projets.
- **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.

### **3 Description de la méthode d'analyse**

#### **3.1 L'examen de conformité au développement durable**

Le décret relatif à la stratégie wallonne de développement durable du 27 juin 2013 prévoit que les *avis de la CAADD soient fondés sur un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable et les principes directeurs visés par l'article 4.*

Le **développement durable** est défini dans le **décret wallon** (article 2) comme :

*« un développement qui a pour objectif l'amélioration continue de la qualité de vie et du bien-être humains, tant localement que globalement, et qui garantit la capacité de répondre aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations à venir à satisfaire les leurs. Sa réalisation implique la prise en compte du taux de renouvellement des ressources naturelles et du maintien de la biodiversité. Elle implique également de continuer un processus de transition qui mobilise les acteurs sociétaux et les fonctions sociale, économique et culturelle, en vue d'assurer un usage optimal de tous les types de ressources immatérielles, humaines, naturelles et financières et une réduction continue du prélèvement des ressources non-renouvelables ».*

Ce même décret met en exergue trois principes directeurs (article 4) :

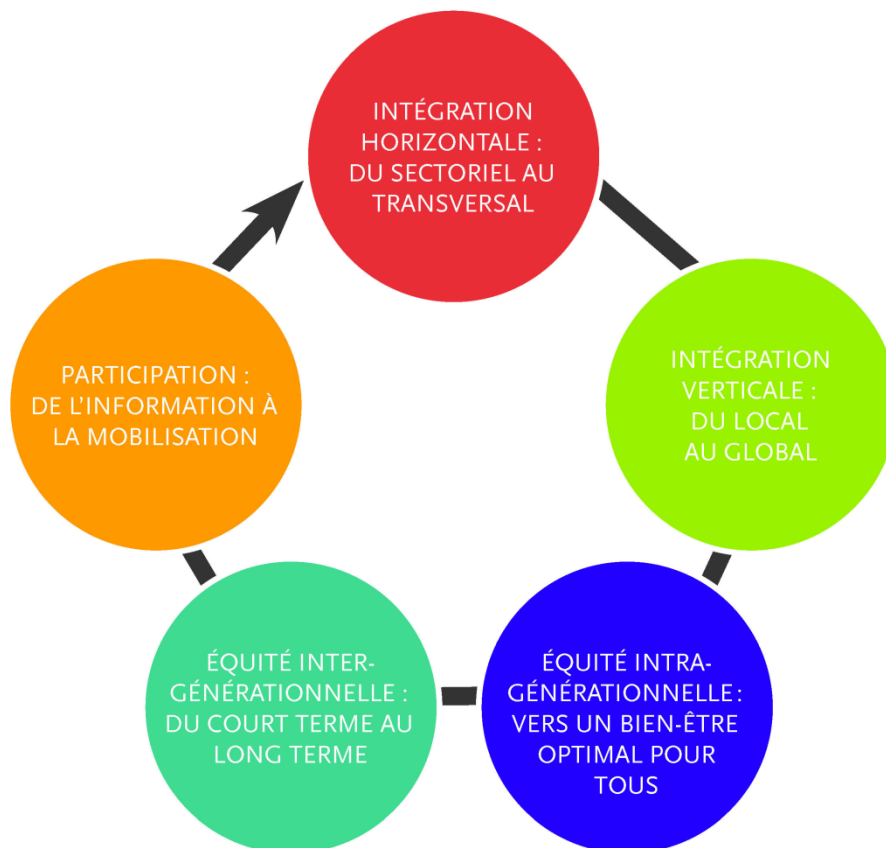
- Le **principe d'efficience** : *« les ressources à disposition doivent être utilisées le plus efficacement possible, en veillant à ce que chaque unité de ressource apporte la plus grande contribution possible au bien-être humain, afin également d'économiser les ressources naturelles non renouvelables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

Sur cette base décrétole, la CAADD a développé une méthode d'analyse, tenant compte de la définition et des principes directeurs énoncés dans le décret, mais aussi des principes communément admis au niveau international.

### 3.2 Les principes de référence mobilisés lors de l'examen

Ces contraintes ont amené les experts de la CAADD à mettre en évidence cinq principes transversaux de la déclaration de Rio 1992<sup>15</sup>, 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. Détaillons et illustrons-les à partir d'un avis rédigé par la CAADD lors de l'embargo russe décrété le 7 août 2014 à propos du projet d'arrêté du Gouvernement wallon prévoyant des mesures de soutien exceptionnelles temporaires pour les producteurs de certains fruits et légumes<sup>16</sup>.



<sup>15</sup> Dès 1999 les Rapports fédéraux de développement durable ont identifié les cinq principes les plus englobants et les plus novateurs sur les 27 principes que compte la Déclaration de Rio 1992 (Rapport fédéral sur le développement durable, 2015, p.13). Il s'agit du principe de responsabilité commune mais différenciée, du principe d'intégration, du principe de précaution, du principe de participation et du principe d'équité inter- et intragénérationnelle. Les principes de références identifiés par la CAADD correspondent à ces cinq principes, bien que le principe de responsabilité commune mais différenciée et celui de précaution soient pris en compte indirectement (respectivement parmi les points d'attention liés à l'intégration verticale et ceux spécifiques au principe d'équité inter-générationnelle)

<sup>16</sup> En raison de l'embargo décrété par la Russie le 7 août 2014 sur les productions européennes, dont les conséquences sur les producteurs wallons de poires pouvaient s'avérer dommageables à court et moyen terme, le projet d'arrêté est venu organiser le soutien financier aux producteurs en application du Règlement européen (UE) n°932/2014 de la Commission du 29 août 2014. Cet acte délégué permettait d'activer des mesures exceptionnelles temporaires de soutien. La Région wallonne avait l'obligation de mettre en œuvre ces mesures et les producteurs membres d'une organisation de producteurs (OP) avaient l'obligation de passer via leur OP s'ils souhaitent en bénéficier. Le projet d'arrêté soumis pour avis entendait préciser les conditions de l'aide financière pour les producteurs de poires, en détaillant les méthodes d'identification, de notification, de déclaration et de contrôle en vue de bénéficier de l'aide.

## 1. Principe d'intégration horizontale : du sectoriel au transversal

**Quoi ?** L'analyse de cette dimension consiste à prendre en compte simultanément les impacts d'une législation sur les piliers du développement durable (économique, social et environnemental). Elle implique également de vérifier les liens du projet de décision avec les autres politiques wallonnes.

**Pour quoi ?** Ce faisant, on limite le risque d'une vision 'en silo', susceptible d'occasionner des contradictions entre les politiques, et l'on renforce les synergies.

### Références

#### Au niveau régional :

- L'arrêté relatif à la CAADD (article 8) insiste sur l'importance d'une bonne articulation entre les dispositifs stratégiques existants d'une part et les synergies entre l'amélioration de l'environnement et la création d'emplois d'autre part.
- Par ailleurs, dans la définition du principe de résilience<sup>17</sup>, l'importance d'une approche transversale est invoquée.

#### Au niveau international :

- La Stratégie de l'UE pour le développement durable insiste sur l'importance de modifier « la manière cloisonnée d'élaborer les politiques » et de « promouvoir l'intégration de considérations d'ordre économique, social et environnemental, de telle sorte qu'elles soient cohérentes et se renforcent mutuellement (...) ». Un des principes directeurs vise l'intégration des politiques : « Promouvoir l'intégration de considérations d'ordre économique, social et environnemental, de telle sorte qu'elles soient cohérentes et se renforcent mutuellement (...) ».
- Plusieurs principes de la Déclaration de Rio<sup>18</sup> (1, 4, 8, 13, 16, 17, (23), (24), 25) font référence à cette nécessité d'intégration des politiques.

## Illustration

Le projet d'arrêté précisant les conditions et modalités de soutien financier en cas de non-récolte vient s'inscrire dans un ensemble de mesures décidées en Région wallonne, parmi lesquelles on prévoit :

- Réunion d'un groupe de travail multi-secteurs dans la filière agro-alimentaire pour échanger l'information sur l'embargo et les mesures européennes en discussion, ainsi que pour évaluer l'impact direct (perte de marchés à l'exportation) et l'impact indirect (perturbation du marché avec risque de chute des prix) ;
- Poursuite de l'action gouvernementale visant à obtenir de l'UE des niveaux d'aide plus substantiels ;
- Sensibilisation des citoyens à l'importance de consommer local via une campagne de promotion menée par l'APAQ-W (relance de la campagne « Agriculture de Wallonie », spots radios spécifiques poires et pommes, distributions de fruits lors d'événements,...) ;
- Distribution gratuite aux plus démunis (CPAS, banques alimentaires) et aux écoles (sensibilisation) ;
- Analyse en continu des mesures d'aides en fonction de l'évolution des prix de vente et des souhaits du secteur agro-alimentaire ;
- Accompagnement individuel des producteurs wallons afin de leur permettre de bénéficier au mieux des diverses mesures d'aides.

La CAADD s'interroge sur l'exploration concrète de mesures complémentaires telles que :

- Adoption d'une prime à la mise en chambre froide afin de favoriser un écoulement plus lent sur le marché pour éviter le tassement des prix qui serait occasionné par une arrivée massive de fruits sur le marché ;
- Incitant financier à utiliser comme intrants pour des stations de biomasse les poires arrivées à maturité ;
- Consultation d'autres acteurs tels que des industries transformatrices afin d'écouler un surplus de production ;

<sup>17</sup> Décret relatif à la Stratégie wallonne de développement durable, article 4.

<sup>18</sup> Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 1992.

- Implication de donateurs privés pour élargir les publics ciblés par la distribution gratuite.

**Recommandation 1** : La CAADD recommande l'élargissement du spectre des mesures envisagées afin de permettre un véritable choix pour l'arboriculteur.

## 2. Principe d'intégration verticale : du local au global

**Quoi ?** S'intéresser à l'intégration verticale implique d'examiner les multiples niveaux de gouvernance dans lesquels le projet de décision s'insère.

**Pour quoi ?** Ceci permet de s'assurer de la cohérence entre politiques à différents échelons d'une part et de soutenir une solidarité internationale d'autre part.

### Références

#### Au niveau régional :

- La définition du développement durable, donnée dans le décret relatif à la Stratégie wallonne de développement durable, insiste sur le fait que l'amélioration continue de la qualité de vie et du bien-être humains doit intervenir tant localement que globalement.

#### Au niveau international :

- L'intégration verticale des politiques est un des principes directeurs de la Stratégie de développement durable de l'Union européenne (2006) : « Promouvoir la cohérence (...) entre les actions menées aux niveaux local, régional, national et mondial, afin d'augmenter leur contribution au développement durable. ». Cette Stratégie insiste à travers l'un de ses objectifs-clés sur la nécessité d'assumer nos responsabilités internationales : « Promouvoir activement le développement durable à travers le monde et veiller à ce que les politiques intérieures et extérieures de l'Union européenne soient compatibles avec le développement durable global et avec ses engagements internationaux. »
- La plupart des principes de la Déclaration de Rio s'appuient sur cette nécessité d'intégration entre les échelles spatiales (principes 2, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 27).
- Plusieurs objectifs et cibles de développement durable prévus dans le cadre de l'Agenda post-2015<sup>19</sup> ont trait à cette intégration verticale, notamment les cibles 10.a; 10.b; 17.2; 17.3; 17.6; 17.7; 17.9.

## Illustration

Le Règlement européen étant un acte délégué, les mesures ainsi adoptées sont d'application directe. La Région wallonne a l'obligation de mettre en œuvre ces mesures et les producteurs membres d'une organisation de producteurs ont l'obligation de passer via leur organisation de producteurs s'ils souhaitent en bénéficier.

<sup>19</sup> L'Agenda post-2015 résulte d'une fusion entre le processus de renouvellement des Objectifs du millénaire pour le développement et du processus d'élaboration des Objectifs mondiaux du développement durable, tels qu'ils résultent de la Conférence de Rio+20.

### 3. Principe d'équité intra-générationnelle : vers un bien-être optimal pour tous

**Quoi ?** A travers l'équité intra-générationnelle, on apporte une attention particulière aux risques de pauvreté, aux inégalités ainsi qu'à toutes les formes de discrimination en termes de droits fondamentaux. L'impact d'un projet est jugé favorablement s'il améliore l'accès à ces droits et réduit des disparités sociales, démographiques ou géographiques.

**Pour quoi ?** Ce principe permet de vérifier que le projet de décision améliore la cohésion sociale et renforce l'accès à une vie digne pour les générations actuelles.

#### Références

##### Au niveau régional :

- Plusieurs parties de la définition du développement durable donnée dans le décret relatif à la Stratégie wallonne de développement durable (SWDD) portent sur l'équité intra-générationnelle :
  - « l'amélioration continue de la qualité de vie et du bien-être humains (...) ;
  - et qui garantit la capacité de répondre aux besoins des générations présentes (...) ».
- Le principe directeur de suffisance<sup>20</sup> évoqué dans le décret relatif à la SWDD est directement en lien avec l'éclairage apporté par cette section.

##### Au niveau international :

- Un des objectifs-clés de la Stratégie européenne en matière de développement durable a trait à l'équité sociale et la cohésion : « Promouvoir une société démocratique, saine, sûre et juste, fondée sur l'intégration sociale et la cohésion, qui respecte les droits fondamentaux et la diversité culturelle, assure l'égalité entre hommes et femmes et combat la discrimination sous toutes ses formes. ». Parmi les dix principes directeurs, elle insiste sur
  - la solidarité intra-générationnelle et
  - la promotion et la protection des droits fondamentaux.
- Les principes 1, 3 et 5 de la Déclaration de Rio font écho à ces préoccupations.
- Bon nombre d'objectifs et de cibles de développement durable prévus dans le cadre de l'Agenda post-2015 entendent promouvoir ce bien-être pour tous : en particulier les cibles 1.1; 1.2; 1.4; 1.5; 2.1; 3.4 à 3.6; 4.1 à 4.6.

### Illustration

Le Ministre de l'économie des Pays-Bas en date du 15 août 2014 adressait un courrier à la Chambre proposant une série de mesures pour répondre à l'embargo russe :

- Pour le secteur fruitier, le cabinet met l'accent sur l'importance d'éviter tout gaspillage alimentaire. Il défend par conséquent le volet de l'aide européenne pour les opérations de retrait du marché à des fins sociales ;
- Par ailleurs, le cabinet entend soutenir activement les entreprises pour trouver des débouchés alternatifs. L'Etat peut par exemple accompagner des accords bilatéraux avec des pays tiers qui accepteraient des produits néerlandais. Des missions commerciales et de promotion sont prévues ;
- Dans un autre registre, des mesures fiscales et garanties bancaires seront offertes par les pouvoirs publics.

**Recommandation 2 :** En complément de la recommandation 1, la CAADD recommande que les mesures wallonnes mettent l'accent sur le soutien aux exploitations ayant procédé à la récolte en s'inspirant par exemple des mesures néerlandaises décrites ci-dessus.

- Les mesures de soutien financier accordées en cas de non-récolte sont guidées par des objectifs économiques à court terme : l'évitement du coût de la cueillette et de la post-récolte (estimée à 0,3 €/kg

<sup>20</sup> Décret relatif à la Stratégie wallonne de développement durable, article 4.

sur un prix de revient final de +/- 0,5 €/kg) et la réduction des quantités disponibles sur le marché pour éviter la chute des prix.

- A moyen terme, le soutien financier aux arboriculteurs wallons devrait les encourager résolument à la polyculture afin de rendre moins vulnérables les exploitations lors de la survenance de crises (maladies, intempéries, événements de type géopolitique) : une diversification de la production permet une diversification des risques et, partant, une meilleure gestion de ceux-ci.

**Recommandation 3:** Pour le long terme, la CAADD recommande d'élargir la palette des mesures incitatives afin d'encourager les arboriculteurs à diversifier leur production : diversification dans les sortes de fruits, et pour chaque fruit, maintien des différentes variétés, en particulier les anciennes variétés.

#### 4. Principe d'équité inter-générationnelle : du court terme au long terme

**Quoi ?** C'est une solidarité dans le temps qui est visée à travers l'équité inter-générationnelle. A ce niveau, il convient d'être particulièrement attentif aux conséquences graves et/ou irréversibles d'une politique ou encore à la présence de risques et d'incertitudes difficiles à évaluer. Dans cette optique, vérifier le recours à la prospective et à l'évaluation prend tout son sens.

**Pour quoi ?** La finalité de cet exercice est de veiller à la disponibilité des ressources à long terme, afin qu'elles puissent répondre aux besoins des générations futures.

##### Références

###### Au niveau régional :

- La définition du développement durable, telle qu'inscrite dans le décret relatif à la SWDD, souligne
  - l'importance de ne pas « compromettre la capacité des générations à venir à satisfaire les leurs (nldr : besoins) » et que
  - « Sa réalisation implique la prise en compte du taux de renouvellement des ressources naturelles et du maintien de la biodiversité. (...) en vue d'assurer un usage optimal de tous les types de ressources immatérielles, humaines, naturelles et financières et une réduction continue du prélèvement des ressources non-renouvelables ».
- Le principe directeur de résilience évoqué dans le décret apporte un éclairage sur la nécessité de s'inscrire dans une perspective d'anticipation : « l'organisation sociale doit être la plus résistante possible aux crises environnementales, sociales ou économiques, pour pouvoir continuer à satisfaire les besoins collectifs (...) ».
- L'efficacité – autre principe directeur du décret – peut également être analysée sous l'angle de la parcimonie en matière d'utilisation des ressources afin que celles-ci perdurent.

###### Au niveau international :

- À travers quatre principes directeurs, la Stratégie européenne en matière de développement durable insiste notamment sur
  - la solidarité inter-générationnelle ;
  - l'exploitation des meilleures connaissances disponibles ;
  - le principe de précaution<sup>21</sup> et
  - le principe de pollueur-payeur<sup>22</sup>.
- En ce qui concerne la Déclaration de Rio, les principes 3 et 15 sont orientés vers cette perspective à long terme.
- L'objectif n°12 de développement durable prévu dans le cadre de l'Agenda post-2015 concerne cette

<sup>21</sup> « En cas d'incertitude scientifique, mettre en œuvre des procédures d'évaluation et des mesures préventives appropriées afin d'éviter des dommages à la santé humaine et à l'environnement. » Par ailleurs la Cour de Justice européenne encourage l'adoption de mesures restrictives lorsqu'il est impossible de déterminer avec certitude l'existence ou l'étendue d'un risque présumé qui aurait un impact sur la santé publique s'il se matérialisait (van Hees, 2014, p.69).

<sup>22</sup> « S'assurer que les prix reflètent les coûts réels, pour la société, des activités de consommation et de production et que les pollueurs paient pour les dommages qu'ils occasionnent à la santé humaine et à l'environnement. »

préoccupation.

## Illustration

- L'arrêté prévoit en son article 2 que les producteurs de poires notifient la non-récolte par le biais d'un formulaire mis à disposition par le SPW. Ledit formulaire indique que les contrôles auront lieu avant et après pulvérisation des poiriers à l'ETHEPHON, un régulateur de croissance destiné à provoquer la chute accélérée des poires. La visée est de provoquer ainsi la chute synchronisée des poires et d'éviter une chute disparate, étalée sur plusieurs jours ou semaines.
- Le service Pesticides et Engrais du SPF Santé, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement a été saisi d'une demande d'autorisation par mesure d'urgence, notamment de la part de la Région wallonne, conformément à l'article 53 du Règlement européen 1107/2009 qui prévoit la possibilité d'autoriser de manière provisoire un produit phytopharmaceutique contenant la substance active ETHEPHON à raison de 480g/l.
- Les arguments invoqués dans cette demande d'autorisation sont que, en raison de l'embargo de la Russie sur les productions européennes, il n'y a pas de débouché pour la production 2014. Si les fruits ne sont pas récoltés, ils vont rester un certain temps sur les arbres, les affaiblir et constituer une possibilité de contamination des arbres par des moisissures et des insectes. Il faut faire tomber les fruits pour éviter les maladies et assurer une belle floraison en 2015. Par ailleurs, il est plus « efficient » de pulvériser de l'ETHEPHON car la cueillette a un prix élevé.
- Une évaluation des risques liés à la substance active ETHEPHON a été menée suite à cette demande. Le volet relatif à l'éco-toxicologie se conclut par un avis défavorable indiquant un risque jugé non acceptable à long terme pour les petits mammifères herbivores.

**Recommandation 4 :** La CAADD recommande d'éviter de telles techniques de pulvérisation entraînant des conséquences dommageables pour la faune.

- La CAADD s'interroge sur les risques de contamination sur des parcelles voisines non pulvérisées : l'ETHEPHON pourrait se répandre par dissémination et provoquer un effet de capture sur les premières rangées de vergers voisins non pulvérisés. Pour éviter ce risque-là, une zone-tampon en bordure des vergers où l'on opte pour la non-récolte et la pulvérisation serait à prévoir. Les risques lors de pulvérisation en arboriculture sont en effet largement supérieurs comparés à ceux en agriculture car les jets sont dirigés vers le haut.

**Recommandation 5 :** La CAADD recommande que l'on prévoie une zone-tampon en bordure des vergers concernés par la pulvérisation et que celle-ci soit clairement précisée.

## 5. Principe de participation : de l'information à la mobilisation

**Quoi ?** La mobilisation des différents acteurs des parties prenantes (société civile, partenaires sociaux acteurs économiques, pouvoirs publics) est passée au crible de l'analyse. En fonction du projet concerné, des modalités d'information, de consultation ou de partenariat peuvent avoir du sens. Plus généralement, ce sont les processus pour atteindre les objectifs du projet qui sont soumis à analyse.

**Pour quoi ?** C'est la responsabilité sociétale de tous les acteurs concernés par le projet qui peut ainsi être stimulée, en amont et/ou en aval du projet de décision.



## Références

### Au niveau régional :

- La définition donnée du développement durable dans le décret relatif à la SWDD insiste sur la mobilisation des acteurs : « La réalisation du développement durable implique de continuer un processus de transition qui mobilise les acteurs sociétaux et les fonctions sociale, économique et culturelle (...) ».
- Le principe de résilience, tel que défini dans le décret relatif à la SWDD, s'appuie également sur une approche mobilisatrice.

### Au niveau international :

- Parmi les principes directeurs de la Stratégie européenne en faveur du développement durable, plusieurs ont trait à l'information, la participation et la mobilisation :
  - « Une société ouverte et démocratique : Garantir aux citoyens la possibilité d'exercer leurs droits d'accès à l'information et assurer leur accès à la justice. Offrir des voies de consultation et de participation à toutes les parties intéressées et associations. »
  - « Participation des citoyens : Renforcer la participation des citoyens à la prise de décision. Mieux informer et mieux sensibiliser l'opinion au développement durable. Informer les citoyens de leur influence sur l'environnement et des différentes manières dont ils peuvent opérer des choix plus durables. »
  - « Participation des entreprises et des partenaires sociaux : Renforcer le dialogue social, la responsabilité sociale des entreprises et les partenariats public-privé, afin de favoriser la coopération et les responsabilités communes concernant la mise en place de modes de consommation et de production durables. »
- La participation des citoyens est invoquée sous les principes 10, 20, 21, 22, (26) dans la Déclaration de Rio. Le principe 10 de cette Déclaration – le principe d'accès à l'information et de participation aux décisions – affirme que : « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. »
- La Convention d'Aarhus (25 juin 1998) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement vise à concrétiser ce principe. En Belgique, elle est en vigueur depuis le 21 avril 2003.

## Illustration

- Parmi les mesures, il n'est pas fait mention d'une campagne de promotion ciblant particulièrement les pouvoirs publics (SPW, OIP, pouvoirs locaux).

**Recommandation 6 :** La CAADD recommande de pratiquer l'éco-exemplarité des pouvoirs publics en de telles circonstances et d'inciter à la consommation de fruits produits localement au sein des administrations.

- A l'occasion de l'évaluation des risques menée pour autoriser un produit phytopharmaceutique (en l'occurrence l'ETHEPHON) dans des situations d'urgence, le SPF Santé, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement a recommandé pour l'étiquetage du produit que soient mentionnés les éléments suivants :

- La phrase S36/37/39 est imposée c'est-à-dire que l'applicateur doit porter un vêtement de protection approprié, des gants et un appareil de protection des yeux/du visage.
- La bonne pratique agricole est de ne pénétrer dans une parcelle traitée que lorsque le dépôt de pulvérisation est sec afin justement de ne pas entrer en contact avec le produit appliqué.
- Il y a les risques de pollution des eaux avec le produit ou son emballage en cas de non-respect des règles d'usage mais, de ce point de vue, l'évaluation a conclu à un risque acceptable pour les organismes aquatiques sans imposer dès lors de zone tampon. Le risque de contamination des eaux souterraines a également été jugé acceptable car il n'y a pas de dépassement de la norme en cas de respect du dosage.)

**Recommandation 7 :** La CAADD recommande d'envoyer un courrier aux producteurs ayant introduit un formulaire en vue de l'obtention de l'aide financière, et ce, afin de les informer sur les risques d'inhalation, d'exposition au produit et sur les risques de pollution des eaux en cas de surdosage.

### 3.3 Un questionnement à 360°

Cette matrice d'analyse a été créée pour satisfaire aux besoins d'une analyse holistique. Pour éviter l'effet éventuel de découpage induit par l'usage de *check lists* ou d'analyses multi-critères, la CAADD privilégie l'examen à 360°. Autrement dit, l'analyse des projets de décision soumis à la CAADD n'est pas menée de façon thématique. La matrice d'analyse permet de conduire le questionnement de façon circulaire ou itérative, en procédant à de constants aller-retours sur ces cinq principes, tout en les affinant par le biais de points d'attention plus spécifiques.

Les compétences pluridisciplinaires de l'équipe de la CAADD sont mobilisées au cours de cet exercice. Le débat contradictoire entre les experts de la cellule – résultant de leurs approches complémentaires – est un élément clé de la qualité des avis.

La CAADD invite au dialogue entre les acteurs et les disciplines. Dans l'examen auquel elle procède, elle veille à documenter son argumentation en s'appuyant sur la littérature disponible. Elle n'hésite pas, dans la mesure du temps disponible, à faire appel aux agents traitants de l'administration ou aux personnes de référence dans les cabinets concernés, à requérir des informations sur la réponse que d'autres régions/pays apportent à des problèmes identiques, à mobiliser l'expertise scientifique sur la question et à identifier les parties prenantes qui pourraient être consultées. La CAADD ne défend pas d'intérêts particuliers, mais apporte une expertise au regard des principes contribuant à un développement durable.

## 4 Quelle contribution à la transition régionale ?

### 4.1 La transition comme évolution structurelle

Le rapport fédéral sur le développement durable 2007<sup>23</sup> mentionne ceci :

*« Pour faire évoluer notre société actuelle vers la société désirée en 2050, (...), il faut donc une transition. Une transition peut être définie comme une évolution sociale structurelle, en plusieurs phases résultant de transformations qui s'influencent et se renforcent mutuellement.*

*En voici quelques exemples connus: la transition démographique durant la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, caractérisée par une baisse sensible des taux de fécondité et de mortalité; l'abandon du charbon au profit d'autres combustibles fossiles dans les années '50-'60 du XX<sup>ème</sup> siècle et le passage d'une économie industrielle à une économie de services à haute intensité de connaissances au cours des trois dernières décennies. Vu la grande complexité de la réalité sociale, ces situations ne peuvent être entièrement contrôlées par la politique.*

*Les transitions citées ci-dessus à titre d'exemples ont d'ailleurs eu lieu dans une large mesure indépendamment d'une volonté politique consciente de la part des pouvoirs publics. Ceux-ci ont néanmoins un rôle important à jouer dans le soutien et la gestion de ces transitions parce qu'actuellement les tendances durables ne sont pas toutes suffisamment fortes pour s'imposer d'elles-mêmes. Les pouvoirs publics ont à leur disposition différents instruments qu'ils peuvent utiliser en fonction de la phase dans laquelle se trouve la transition ».*

<sup>23</sup> Bureau fédéral du Plan (Task Force Développement durable), *Accélérer la transition vers un développement durable*, Rapport fédéral sur le développement durable 2007, Bruxelles, décembre 2007, p.70

Un réseau de chercheurs hollandais<sup>24</sup> s'est beaucoup interrogé sur la gestion de la transition au cours de la dernière décennie, en s'appuyant à la fois sur l'analyse et l'explication des changements socio-techniques et sur les modes de gouvernance de ce type de changements.

La transition est définie par ces chercheurs comme un processus de transformation au cours duquel un système complexe passe d'un état d'équilibre dynamique (un régime) à un autre régime. Loorbach et Rotmans<sup>25</sup> ont insisté sur le caractère non-linéaire du passage d'un régime à l'autre et sur le fait que la reconfiguration globale d'un système passe par quatre phases :

1. **phase de pré-développement** : les changements sont peu perceptibles ;
2. **phase de décollage** : le processus de changement s'amorce et l'état du système commence à basculer en raison d'innovations qui se renforcent ;
3. **phase d'accélération** : des changements structurels commencent à se produire, résultant d'une série de changements cumulatifs ;
4. **phase de stabilisation** : le rythme des changements décroît et un nouveau stade d'équilibre est atteint.

Comme le souligne Paul-Marie Boulanger<sup>26</sup>, « *les transitions systémiques échappent au contrôle, en ce sens qu'on ne peut ni les provoquer, ni les arrêter. En revanche, il est possible de les orienter, de les coordonner, en un mot de les canaliser en vue de les conduire vers davantage de durabilité* ».

A la suite des chercheurs hollandais, P.-M. Boulanger rappelle que le rôle des pouvoirs publics se décline différemment selon que l'on se situe dans une phase de pré-développement, décollage, d'accélération ou de stabilisation. Mais au-delà de ces spécificités, la gestion de la transition se fonde sur des instruments communs à tous ces stades, à savoir :

- la mise en place et l'animation d'arènes de transition dans lesquelles il s'agit moins d'arriver à des consensus que d'enrichir les connaissances sur les problèmes à traiter et de veiller au bon **cadre des questions** ;
- l'élaboration de **visions de long terme** sur le souhaitable ;
- l'établissement d'**agendas de la transition** précisant les responsabilités de chacun dans la conduite du changement désiré ;
- la tenue d'**expérimentations** et d'**évaluations** périodiques permettant les apprentissages à partir de ces expérimentations et les réajustements nécessaires.

## 4.2 La CAADD au service de la transition wallonne

La transition est appelée de ses vœux par le Gouvernement wallon dans sa Déclaration de Politique Régionale 2014-2019 :

*« Notre ambition pour la Wallonie commande d'agir en partenariat quotidien et intensif entre toutes les forces qui veulent concourir à la transition économique, sociale et environnementale »  
(p.4)*

<sup>24</sup> [Knowledge Network for System Innovations and Transition](#), consulté le 8 mai 2015

<sup>25</sup> Loorbach D. and Rotmans J., "Managing transitions for sustainable development" in Olsthoorn X. and Wierzbicki Anne J., *Understanding Industrial Transformation – Views from different disciplines*, Environment and Policy, vol. 44, 2006, p. 200.

<sup>26</sup> Boulanger P.-M., "Une gouvernance du changement sociétal: le transition management", Dossier Gérer la transition écologique, in *Revue nouvelle*, 2008/11, p.64

Comment la CAADD peut-elle, au travers de ses avis et conseils, promouvoir la transition au cœur des politiques wallonnes ?

### Une visée de cohérence et de transversalité des politiques

Le dispositif de la CAADD relève d'une démarche qualité dans le sens où il contribue à la cohérence transversale des politiques publiques. Cette cohérence intervient sur différents plans :

- celui des engagements pris à différents niveaux de pouvoir selon une logique de cascade stratégique
- et celui des impacts potentiels du projet de réglementation sur d'autres politiques.

Pour ce faire, la CAADD présente la *ratio legis*<sup>27</sup> du projet de décision et interroge le cadrage des questions, de la problématique. Comme présenté sous la section précédente, le décloisonnement est de mise tant les enjeux sont systémiques.

Cette contribution de la CAADD intervient au début du cycle de vie d'une politique publique, à savoir au moment de l'émergence et de la perception des problèmes, de leur mise à l'agenda politique et de leur formulation<sup>28</sup>.

### Des propositions concrètes dans une perspective d'amélioration continue

Au travers de recommandations, la CAADD suggère aux auteurs de projets de réglementation de déplacer le curseur, autant que possible, vers une prise en compte plus effective des principes qui seraient éventuellement malmenés, de le déplacer vers l'un ou l'autre pilier du développement durable qui aurait été négligé et/ou de recadrer la problématique au regard des enjeux du développement durable. 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. Avec son regard extérieur constructif, la CAADD clarifie et élargit les choix.

Plus les projets de décision soumis à la CAADD sont de nature programmatique, stratégique, plus la portée des conseils et avis rendus pourra concerner à la fois des objectifs substantiels (quelle transition souhaitée à plus long terme dans le domaine considéré ?), des objectifs procéduraux (à quel rythme et avec quel niveau de qualité ?) et des objectifs d'apprentissage collectif (en prévoyant d'emblée des expérimentations, des évaluations périodiques et l'implication des parties prenantes).

Lorsqu'il s'agit d'arrêtés d'exécution, de la mise au point d'outils accompagnant la mise en œuvre d'une réglementation, l'enjeu est différent car ce ne sont plus les lignes de force qui sont fixées mais le détail de leur implémentation qui vient à être précisé. Comme le disent les anglo-saxons, « *Governing is in the Details* », c'est dire s'il faut redoubler d'attention.

<sup>27</sup> Il s'agit dans ce cas de la volonté déclarée du législateur qui propose le projet et qu'on retrouve plus ou moins détaillée dans la note qu'il adresse au Gouvernement.

<sup>28</sup> La Cour des comptes dénombre six phases constitutives de ce cycle de vie, dont les trois suivantes sont la mise en œuvre, l'évaluation et l'achèvement. Cour des comptes, *Le subventionnement régional des investissements communaux*, août 2011.

### 4.3 Défis et perspectives

La promotion du développement durable au travers du travail de la CAADD nécessite de relever plus d'un défi :

#### – le défi d'une approche par les principes

Le décret relatif à la stratégie wallonne de développement durable du 27 juin 2013 a prévu un examen préalable et indépendant de conformité avec le développement durable et les principes directeurs visés par le décret.

Cette base décrétole a induit une approche par principe plutôt que thématique. Elle implique de faire l'exercice concret, lors d'une remise d'avis, sur chaque plan d'action, note d'orientation, de décret, d'arrêté, quel qu'en soit l'objet, de décliner les principes du développement durable.

S'appuyant sur les engagements juridiques, éclairés par la doctrine et la jurisprudence en la matière, il s'agit de donner de la chair aux principes, aussi bien en ce qui concerne la performance énergétique des bâtiments, les plans de tir pour la chasse à l'espèce cerf, les normes de conditionnalité en matière agricole, la licence en fourniture d'électricité, que l'organisation du logement public, le cadre réglementaire de la nouvelle carte easy-TEC, le futur contrat d'administration, ou la lutte contre les pertes alimentaires. Cela oblige la CAADD à se livrer à un exercice certes de documentation mais surtout à un exercice d'interprétation des principes, parfois sur des terrains rarement abordés sous l'angle du développement durable.

#### – le défi de l'intéressement

Cette approche par les principes, s'appliquant désormais à toutes les matières régionales, nécessite aussi de la part des auteurs de textes réglementaires – qu'ils soient issus de l'administration, des organismes d'intérêt public (OIP) ou des cabinets – de saisir l'intérêt d'une analyse *ex ante* des impacts d'une politique. Le récent Rapport fédéral du développement durable plaide en faveur d'un renforcement du rôle de l'analyse d'impact des réglementations en l'appliquant plus en amont de la préparation des décisions. Un dispositif comme celui d'une cellule d'avis n'a d'intérêt que s'il est mobilisé par les concepteurs de projets de décrets et autres textes réglementaires. Comment réussir ce pari de susciter l'envie ? A quelle pédagogie recourir, sur quelle stratégie de communication se fonder pour convaincre les membres des cabinets, les agents de l'administration de l'intérêt d'un examen *ex ante* des politiques menées à l'aune du développement durable ?

#### – le défi de l'autonomie

La dénomination même du dispositif traduit un souci d'indépendance du législateur concernant cette cellule d'avis. Cette indépendance dans la rédaction des avis devrait se traduire par un recours à une multiplicité de sources d'information pour venir nourrir la prise de position exprimée dans un avis. Comment jauger de la qualité et de la variété des sources mobilisées ? Les avis font-ils droit à la recherche d'alternatives, sans tabous ?

#### – le défi du débat contradictoire

Cela a été souligné, le débat contradictoire entre les experts de la cellule sur base de l'information recueillie est un élément clé de la qualité des avis. En élargissant le droit de saisine de la cellule aux agents du SPW et des OIP, la possibilité est désormais offerte de travailler directement en tandem avec les porteurs de projet au sein de l'administration, qui disposent de la 'compétence métier'. Etre en dialogue direct avec les collègues ingénieurs, géologues ou aménageurs-urbanistes, cela élargit

la palette de disciplines mobilisées pour construire une position de principe en matière d'assainissement des sols ou de prévention des risques d'inondation. Comment rendre compte du caractère interdisciplinaire dans la teneur des avis ? Quelle place accorder aux controverses ?

#### - le défi de la transparence

Les avis formulés par la CAADD sont des actes administratifs. La motivation des actes et décisions administratifs, tout comme l'accès du citoyen aux documents administratifs sont des acquis essentiels de la transparence administrative<sup>29</sup>. La transparence est considérée comme un principe fondamental de droit administratif, comme l'ont rappelé à plusieurs reprises tant la Cour constitutionnelle que le Conseil d'Etat. En déclarant à l'article 32 de la Constitution que désormais, tout acte administratif est en principe public, « *le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental* <sup>30</sup> ».

La mise à disposition des avis de la CAADD, dans le respect des dispositions et des limitations contenues au Livre 1<sup>er</sup> du Code de l'environnement et dans le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, permet de mettre en œuvre ce principe fondamental de droit administratif. Quels efforts doivent être fournis en ce sens ?

#### - le défi du temps long

La remise d'un avis s'inscrit dans un agenda décisionnel chargé : groupe de travail 'intercabinets', passage en 1° lecture en Gouvernement, consultations et concertations diverses avant la 2° et la 3° lecture en Gouvernement. L'urgence est de mise. Comment peut-on raisonnablement infléchir le cours des choses, le tempo serré du politique, les impératifs de court terme avec des préoccupations de long terme ? L'introduction du concept de développement durable dans l'action publique bouleverse les manières de piloter les politiques publiques mais aussi la façon de les évaluer.

*« (...) il ne faut pas s'attendre à des changements radicaux de comportement de la part des acteurs, mais plutôt à un changement dans les esprits, à la pénétration du discours sur le développement durable au sein des politiques sectorielles et aux apprentissages chez les acteurs politico-administratifs (...) »*<sup>31</sup>.

Comment mesurer ces progressifs apprentissages au sein de la classe politique et de la fonction publique ?

**Autant de questions qui sont véritablement des questions de recherche, méritant des analyses fouillées, dans bien des disciplines, pour questionner le fonctionnement même du dispositif. Tant sur le plan de la méthode que des processus mis en place, dans une perspective de transversalité et de cohérence au cœur des politiques publiques.**

<sup>29</sup> Rapport annuel 2013 du Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, p. 21

<sup>30</sup> Cour Constitutionnelle, arrêt n°17/97, du 25 mars 1997, B.2.1.

<sup>31</sup> Aubin D., « L'évaluation des politiques de durabilité : un design basé sur les apprentissages et les cadres narratifs », in *Reflets et perspectives de la vie politique*, 2011/1, p.79