

Série sur l'évaluation d'impact intégrée (ÉII) 5- Exemple de la pratique de l'ÉII en Irlande du Nord

Juillet 2014

Cette note constitue la cinquième 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 (Achtnicht, 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.

L'ÉII est une analyse préalable visant à intégrer dans un même cadre conceptuel l'ensemble des effets recherchés et non recherchés (généralement sur l'économie, la société et l'environnement) d'une nouvelle intervention gouvernementale. Elle vise à regrouper les différentes analyses d'impact existantes en un seul exercice.

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. Quatre initiatives gouvernementales ont été particulièrement regardées, celles de la Commission européenne, de la France, du Royaume-Uni et de l'Irlande du Nord. Pour chacune d'elles, une revue de la littérature et des entretiens semi-dirigés (13 au total) ont été effectués.

Cette note décrit le cas de l'Irlande du Nord et présente l'historique, les objectifs poursuivis, les procédures et les outils utilisés, ainsi que l'évaluation de la pratique. Elle porte aussi une attention particulière à la façon dont les analyses d'impact singulières ont été incluses dans l'analyse intégrée.



Historique et portée

La pratique des évaluations *ex ante* en Irlande du Nord remonte aux années 1970, mais l'ancrage légal de telles analyses s'amorce en 2000 avec l'étude des effets des politiques sur l'égalité des chances « *Equality Impact Assessment* » (EQIA). Elle devient obligatoire pour toutes les politiques et tous les programmes instaurés par les autorités publiques (Equality Commission for Northern Ireland, 2005). D'autres types d'évaluations d'impact spécifiques sont également en vigueur. Certaines possèdent une assise légale, comme l'évaluation d'impact sur le développement régional et celle sur le développement durable. D'autres deviennent effectives sur la base de directives administratives, comme c'est le cas de l'analyse d'impact sur la santé, celle sur les besoins sociaux et celle sur le milieu rural. Enfin, d'autres formes d'évaluation d'impact sont aussi requises en vertu de conventions avec l'Union européenne (droits de la personne, évaluation environnementale stratégique). La multiplication des analyses *ex ante* a motivé le gouvernement à les regrouper en 2004 sous une ÉII non obligatoire appelée « *Integrated Impact Assessment* ». Cette ÉII, qui a pris le nom de « *Impact Assessment* » en 2007, a été intégrée dans le guide pratique sur l'élaboration des politiques publiques, développé à l'intention des analystes de politiques et des gestionnaires de l'administration publique, dans le but d'assurer une meilleure cohérence gouvernementale (Office of the First Minister and the Deputy First Minister, 2012a). Elle est recommandée pour toutes les politiques publiques et elle englobe tous les types d'évaluation d'impact cités précédemment, y compris ceux soumis à une obligation légale.

Objectifs et principes

Le gouvernement de l'Irlande du Nord a instauré une forme de pratique de l'ÉII caractérisée par une approche fondée, en quelque sorte, sur la participation volontaire des différents ministères. De plus, la procédure qui encadre la pratique de l'ÉII n'est pas aussi formalisée dans ce gouvernement que les procédures décrites dans les trois exemples présentés dans les autres notes documentaires de cette série sur l'ÉII (voir la note 2

sur la Commission européenne¹, la note 3 sur la France² et la note 4 sur le Royaume-Uni³). Ce cas a été retenu, car il offre un exemple d'une volonté gouvernementale d'intégrer les différents dispositifs d'analyse d'impact dans le cadre plus large de l'élaboration de politiques publiques. Tout comme c'est le cas de la Commission européenne, la pratique de l'analyse d'impact intégrée en Irlande du Nord ne prend pas son assise sur l'analyse d'impact réglementaire (AIR), comme c'est souvent le cas dans les pays industrialisés qui ont adhéré à l'ÉII. Elle s'inscrit plutôt à l'intérieur d'un processus porté par une vision holistique qui tente de prendre en compte les objectifs supérieurs du gouvernement (les enjeux transversaux, comme l'équité et le développement durable) en plus des objectifs sectoriels. La pratique de l'ÉII s'appuie sur la nécessité de prendre en compte les impacts sociaux, économiques et environnementaux sur un pied d'égalité.

Procédure, méthodes et outils

Le guide pratique sur l'élaboration des politiques publiques propose les étapes suivantes :

1. Justification du besoin d'une nouvelle politique;
2. Recherche des données probantes et entente sur les buts et les objectifs;
3. Identification et évaluation des options possibles;
4. Considération des impacts directs et indirects, y compris la cohérence avec les objectifs supérieurs du gouvernement et les analyses approfondies des impacts importants (analyse d'impact intégrée);
5. Consultations externes et prise de décision (Policy Innovation Unit, 2012).

Les ministères porteurs du projet sont responsables de réaliser les analyses d'impact. Ils peuvent s'appuyer sur plusieurs guides et outils et obtenir un soutien auprès d'une unité du cabinet du premier ministre qui supervise l'ensemble du processus. Les responsables de l'élaboration des politiques doivent eux-mêmes effectuer les arbitrages nécessaires entre les différents ordres de conséquences et trouver les solutions de

¹ Disponible au : http://www.ccnpps.ca/docs/2014_GovInt_EIIFiche2_Fr.pdf

² Disponible au : http://www.ccnpps.ca/docs/2014_GovInt_EIIFiche3_Fr.pdf

³ Disponible au : http://www.ccnpps.ca/docs/2014_GovInt_EIIFiche4_Fr.pdf

rechange (Office of the First Minister and the Deputy First Minister, 2012b).

La Commission sur l'égalité (Equality Commission), une instance d'autorité bénéficiant d'une grande indépendance, possède des pouvoirs importants sur la partie de l'évaluation portant sur l'équité (Equality Commission for Northern Ireland, 2005).

Tous les ministères du gouvernement sont assujettis aux principes du développement durable et doivent donc prendre en compte ces principes dans leurs interventions (Northern Ireland, 2012). La section du guide de pratique qui concerne l'ÉII est structurée autour des trois piliers du développement durable que sont les dimensions sociale, économique et environnementale. L'évaluation d'impact sur l'égalité des chances et celle sur la santé sont incorporées dans le volet social, alors que l'évaluation d'impact réglementaire, par exemple, est considérée sous le volet économique⁴.

Une analyse d'impact devrait contenir les éléments suivants :

1. Définition des objectifs : Définir les objectifs poursuivis par l'intervention;
2. Cadrage : Évaluer quels sont les domaines qui devront faire l'objet d'une évaluation d'impact plus approfondie;
3. Évaluation d'impact : Identifier les données probantes, qualifier et quantifier les impacts;
4. Consultation : Consulter les acteurs touchés par l'intervention;
5. Hiérarchisation des impacts : Classer les impacts en fonction des résultats obtenus lors des consultations;
6. Décision et publication : Procéder à la prise de la décision et à la publication du document;
7. Suivi et évaluation : Effectuer l'implantation et l'évaluation *ex post* de l'intervention (Policy Innovation Unit, 2012).

Le guide est construit sous forme de grandes questions afin d'aider les analystes à procéder à une lecture ample des effets possibles à considérer. Des grilles d'analyse, d'accès facile, permettent aux analystes de procéder à un premier examen, très sommaire, sur l'ensemble des

impacts potentiels au regard des trois domaines du développement durable. Le guide suggère des méthodes tant qualitatives que quantitatives. Tout comme au gouvernement central du Royaume-Uni, on applique ici le principe de la proportionnalité : plus les conséquences pressenties sont nombreuses et importantes, plus la procédure d'évaluation doit être rigoureuse. Pour les analyses économiques (coût-avantage), les outils qu'a élaborés le gouvernement central du Royaume-Uni, tels que ceux fournis par le *Green Book* (HM Government, 2011), font partie des références mises à la portée des analystes de l'Irlande du Nord. De plus, selon la nature des effets à analyser, les analystes peuvent avoir accès à plusieurs autres dispositifs de soutien au sein du gouvernement ou à l'extérieur de celui-ci (Office of the First Minister and the Deputy First Minister, 2012a). À titre d'exemple, des ententes ont été établies avec l'Institut de santé publique d'Irlande du Nord où une unité assiste les praticiens de l'ÉIS, tant au sein du gouvernement qu'au palier régional (Ireland – Institute of Public Health, 2012).

Transition des impacts sectoriels

La transition entre les évaluations d'impact sectorielles et l'ÉII s'est opérée avec le souci de cohérence gouvernementale, mais sans que les structures existantes soient vraiment remaniées. Ainsi, le processus mis en œuvre pour appliquer l'évaluation d'impact sur l'égalité des chances (obligation pour les ministères de répondre aux trois questions de dépistage et d'expliquer les raisons qui justifient l'absence d'une analyse approfondie, le cas échéant; supervision de la Commission sur l'égalité) demeure inchangé, mais a été intégré dans une démarche inclusive qui regroupe toutes les analyses d'impact. L'évaluation d'impact environnementale, obligatoire en vertu de la loi, a aussi été incluse dans la démarche d'ensemble. Pour ce domaine d'évaluation, la transition a été facilitée par la teneur même du guide pratique de l'ÉII fondé sur les trois piliers du développement durable.

⁴ Les guides pratiques proposés aux analystes de l'Irlande du Nord sont accessibles à l'adresse suivante : <http://www.ofmdfmi.gov.uk/policy-toolkit>. Le guide numéro 4 est particulièrement instructif.

Comme nous pouvons le constater, les contraintes législatives ou réglementaires qui obligent les ministères à amorcer des analyses d'impact intégrées sont moins importantes en Irlande du Nord que dans les autres exemples européens analysés dans le cadre de cette étude, comme la France et le Royaume-Uni (voir les notes 3 et 4). Un praticien d'une instance centrale, qui souligne que des discussions sont en cours pour renforcer ces contraintes, apporte toutefois cette mise en garde :

Idéalement, les ÉII devraient être conduites sur presque toutes les politiques. Le danger est que l'ÉII pourrait faire en sorte que les autres évaluations d'impact comme celles sur les droits de la personne ou sur l'équité semblent moins importantes. Ma crainte serait que les gens commencent à la [évaluation d'impact sur l'égalité des chances] voir comme quelque chose qui n'est qu'une partie de quelque chose de plus grand (Traduction libre).

De la théorie à la pratique

Plusieurs praticiens interviewés considèrent que le processus de l'Irlande du Nord est « flexible ». Cet aspect est perçu comme une force, puisque les ministères peuvent ajuster les évaluations en fonction de leurs propres besoins, s'appuyer au choix sur l'expertise d'une autre instance et apporter leurs rétroactions aux guides. Par contre, cette flexibilité peut aussi avoir des effets pervers, puisque les autorités publiques peuvent occasionnellement en tirer parti pour effectuer des évaluations moins approfondies ou impliquer les autres ministères et les instances centrales tardivement dans le processus, comme en a fait part un participant interrogé :

Je pense parfois : pourquoi sommes-nous seulement impliqués au stade [de la consultation]? L'autorité publique a alors déjà défini les objectifs de la politique [...] et il y a une panoplie d'informations qui n'ont pas été prises en considération. Nous devrions être impliqués à partir du

premier jour, [...] dès le départ (Traduction libre).

La pratique de l'ÉII en Irlande du Nord n'a pas été beaucoup étudiée jusqu'à ce jour.

Conclusion

La pratique de l'ÉII, bien qu'elle suscite beaucoup d'intérêt chez plusieurs gouvernements, demeure somme toute encore peu utilisée. Plusieurs enjeux et défis accompagnent son institutionnalisation au sein des gouvernements. La note documentaire 6 de cette série, intitulée *Principaux défis et enjeux de l'ÉII*⁵, fait état des difficultés, mais aussi des avantages d'une telle pratique selon les commentaires recueillis et la littérature consultée dans le cadre de l'étude qu'a menée le CCNPPS au cours de l'été 2012.

La présente note documentaire s'est penchée plus particulièrement sur le cas de l'Irlande du Nord. Ce cas a été retenu, car il fournit un exemple d'une approche d'ÉII peu formalisée. L'objectif poursuivi par le gouvernement de l'Irlande du Nord est l'atteinte d'une plus grande cohérence gouvernementale. La quantification des impacts économiques est ici moins centrale comparativement aux autres exemples européens publiés dans cette série sur l'ÉII. Nous pouvons considérer que cette approche est une illustration d'une intégration dite « faible » (voir note documentaire 1 intitulée *Situation générale et clarification des concepts*⁶) du fait que certains des mécanismes mis en place pour assurer une évaluation d'impact spécifique sont demeurés en place lors de l'instauration de l'ÉII. Il en est ainsi, par exemple, pour le Comité sur l'équité, gardien de la pratique de l'évaluation d'impact sur l'équité au sein du gouvernement.

Dans le cadre plus large de l'étude, nous avons identifié trois autres expériences européennes qui nous ont paru dignes d'intérêt et suffisamment étudiées pour nous permettre de rendre compte de la mise en œuvre effective d'une telle pratique. Le tableau en annexe 1 présente un aperçu des quatre expériences documentées lors de l'étude, ce

⁵ Voir : http://www.ccnpps.ca/docs/2014_GovInt_EIIFiche6_Fr.pdf

⁶ Voir : http://www.ccnpps.ca/docs/2014_GovInt_EIIFiche1_Fr.pdf

qui permet de comparer l'exemple décrit dans cette note avec les autres situations ayant été explorées.

Références

- Achtnicht, M., Rennings, K. et Hertin, J. (2009). Experiences with integrated impact assessment – Empirical evidence from a survey in three European member states. *Environmental Policy and Governance*, 19(5), 321-335.
- Association des infirmières et des infirmiers du Canada. (2012). *Les Canadiens disent « oui s'il vous plaît » à la santé dans toutes les politiques*. Consulté en ligne le 15 juillet 2013 : <http://www.cna-aiic.ca/fr/les-canadiens-disent-oui-sil-vous-plait-a-la-sante-dans-toutes-les-politiques/>
- Conseil canadien de la santé. (2010). *Changement de vitesse : Cibler, non plus les soins de santé au Canada, mais un Canada en santé*. Toronto, Canada. Consulté en ligne au : http://www.conseilcanadiendelasante.ca/rpt_det.php?id=162
- Equality commission for Northern Ireland. (2005). *Section 75 of the Northern Ireland Act 1998. Practical Guide on Equity Impact Assessment*. Belfast : Government of Northern Ireland. Consulté en ligne au : http://www.ofmdfni.gov.uk/section_75
- HM Government. (2011). *Impact Assessment Guidance. When to Do an Impact Assessment*. Londres : Department for Business, Innovation and Skills. Consulté en ligne au : <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1111-impact-assessment-guidance.pdf>
- Institute of Public Health in Ireland. (2012). Health impact assessment (HIA) overview. Consulté en ligne le 19 décembre 2012 : <http://www.publichealth.ie/hia>
- Keon, W. J. et Pépin, L. (2008). *Politique sur la santé de la population : Enjeux et options. Quatrième rapport du Sous-comité sur la santé des populations du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, sciences et technologie*. Ottawa, Canada : Sénat canadien. Consulté en ligne le 15 juillet 2013 : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/392/soci/rep/rep10apr08-f.htm>
- Northern Ireland. (2012). Northern Ireland (Miscellaneous Provisions) Act 2006. Consulté en ligne le 19 décembre 2012 : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/33/section/25>
- Office of the First Minister and the Deputy First Minister. (2012a). *The Policy Toolkit*. Consulté en ligne le 19 décembre 2012 : <http://www.ofmdfni.gov.uk/index/improving-public-services/policylink/policy-toolkit.htm>
- Office of the First Minister and the Deputy First Minister. (2012b). *Integrated Impact Assessment*. Consulté en ligne au : <http://www.ofmdfni.gov.uk/index/improving-public-services/policylink/policylink-archive/policylink-integrated-impact-assessment.htm>
- Policy Innovation Unit. (2012). *Effective Policy Making. Workbook Four: A Practical Guide to Impact Assessment*. Northern Ireland Office of the First Minister and Deputy First Minister. Consulté en ligne au : <http://www.ofmdfni.gov.uk/workbook-four-changes-involving-sustainable-development-2.pdf>
- Radaelli, C. M. et Meuwese, A. C. M. (2009). Better Regulation in Europe : Between Public Management and Regulatory Reform. *Public Administration*, 87(3), 639–654

ANNEXE 1

TABLEAU DES EXPÉRIENCES D'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉII

	Irlande du Nord	Royaume-Uni	France	Commission européenne
Début et portée	2004; intégrée dans le processus d'élaboration des politiques en 2007 Pour toutes politiques	Analyse d'impact réglementaire (AIR) élargie en 2005; analyse d'impact intégrée en 2008 Lois et règlements	Début en 2004; obligatoire depuis 2009 (ancrage constitutionnel) Pour tous projets de loi et les dispositions gouvernementales	Établie à partir de 2002 Projets législatifs et non législatifs
Objectifs et principes	Meilleure politique - Cohérence avec les objectifs gouvernementaux	Meilleure politique - Réduire la réglementation	Meilleure politique - Réduire l'intervention	Développement durable - Meilleure politique
Degré d'institutionnalisation	Faible ÉII non obligatoire sauf pour équité et développement durable Guide d'élaboration des politiques qui intègre tous les dispositifs	Élevé Responsabilité des secteurs pour l'analyse Responsabilité confiée à un ministère à vocation économique Instance indépendante pour l'assurance qualité	Élevé Le secrétariat général du gouvernement est au centre du dispositif. Responsabilité des secteurs pour l'analyse interministérielle en mi-parcours Instance indépendante pour l'assurance qualité	Élevé Responsabilité des secteurs pour l'analyse Unités de soutien dans chaque direction générale Équipe interdirections dès le début Instances centrales de supervision et d'assurance qualité
Procédures, méthodes, outils	Quantitatif et qualitatif également Pas d'obligation de monétarisation	Quantitatif (monétarisation) Documents publics	Quantitatif (monétarisation) et qualitatif Documents publics	Quantitatif (monétarisation) et qualitatif Documents publics
Transition des analyses d'impact sectorielles	À l'intérieur d'un cadre unique	À l'aide de fiches de test intégrées dans la démarche Guides sectoriels	Transition peu documentée	Intégrées dans une liste de questions Guides sectoriels en appui
Évaluation	Peu documentée dans la littérature	Amélioration continue Accent mis sur la qualité des analyses économiques Asymétrie entre les domaines évalués	Peu documentée dans la littérature	Amélioration continue Asymétrie entre les aspects économiques et autres aspects, mais progression vers un certain équilibre

Juillet 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 : Marianne Jacques et Julie St-Pierre, 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 (ÉII). 5 - Exemple de la pratique de l'ÉII en Irlande du Nord*. 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 : 2754

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 : 978-2-550-88056-1 (PDF ANGLAIS)
ISBN : 978-2-550-88055-4 (PDF)

©Gouvernement du Québec (2020)

