



2013

Dossiers de l'Observatoire
de la Santé et du Social
de Bruxelles-Capitale

Recherche exploratoire sur l'élaboration d'un test d'impact sur la pauvreté en Région bruxelloise



Colophon

Cette recherche a été réalisée à la demande du Groupe de travail intercabinet permanent et financée par les Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune compétentes pour la Politique de l'Aide aux personnes, Evelyne HUYTEBROECK et Brigitte GROUWELS.

Rédaction:

Gille Feyaerts

Nous tenons à remercier les personnes suivantes qui ont partagé avec nous leurs expériences:

François BENOIT (CCNPPS), Maude CHAPADOS (INSPQ), Robin COUTURE (Collectif pour un Québec sans pauvreté), Bart DE PEUTER (Instituut voor de Overheid, KUL), Danielle DIERCKX (OASES, UA), Caroline DRUET (MSSS), François FOURNIER (Collectif pour un Québec sans pauvreté), Guy FRECHET (MESS, CEPE), France GAGNON (UQAM, GÉPPS), Renault GUILLOT (MESS), Vivian LABRIE (fondatrice et ancienne porte-parole du Collectif pour un Québec sans pauvreté), Geneviève LAPOINTE (INSPQ), Isabelle LAURIN (ATD Quart Monde Montréal, Agence de la santé publique de Montréal), Peter LELIE (FOD SZ), Bert LUYTS (ATD Quart Monde Montréal), Richard MASSÉ (MSSS, INSPQ), Anika MENDELL (CCNPPS), Mélanie MICHAUD (ENAP, GÉPPS), Cynthia MOREAU (Collectif pour un Québec sans pauvreté), Alain NOEL (UM, CEPE), Kevin O'KELLY (Combat Poverty Agency), Réjeanne PAGE (ATD Quart Monde Montréal, CCLP) et les membres du 'Comité loi' d'ATD Quart Monde Montréal, Christine PAKENHAM (MSSS), Valérie PATTYN (Instituut voor de Overheid, KUL), Marie-France REYNAULT (Centre de recherche Léa-Roback), Mike ROUSSEAU (MESS), Claire ROUSSEAU (MESS), Christine RUYTERS (IWEPS), Louise ST-PIERRE (CCNPPS), Anne VAN LANCKER (Cabinet de ministre I. LIETEN).

Traduction :

Brussels Language Service sprl

Veillez citer cette publication de la façon suivante:

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2013). *Recherche exploratoire sur l'élaboration d'un test d'impact sur la pauvreté en Région bruxelloise*. Commission communautaire commune : Bruxelles.

Ce dossier est également disponible en néerlandais.

Dit dossier is ook beschikbaar in het Nederlands onder de titel:

Verkennd onderzoek naar de invoering van een armoedetoets in het Brussels Gewest

Pour plus d'informations:

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale

Commission communautaire commune

183 avenue Louise – 1050 Bruxelles

Tél. : 02/552 01 89

www.observatbru.be

Gille Feyaerts

02/552.01.57

gfeyaerts@ggc.irisnet.be

Table des matières

Colofon	2
1. Introduction.....	6
Cadre de la recherche	6
Méthode.....	7
Structure du rapport	7
2. Cadre conceptuel.....	9
2.1 La place du test d'impact sur la pauvreté dans le cadre général des processus d'évaluation des politiques	9
2.1.1 Définition de l'évaluation des politiques.....	9
2.1.2 Évaluation versus monitoring.....	10
2.1.3 Typologie	10
2.1.4 L'évaluation ex ante de l'impact comme forme particulière d'évaluation	12
2.1.5 Conclusion	12
2.2 Social Impact Assessment	13
2.2.1 Origines.....	13
2.2.2 Définition.....	13
2.2.3 Applications spécifiques	14
2.3 Problématique.....	16
3. Études de cas.....	17
3.1 Introduction.....	17
3.1.1 Le choix des expériences en cours	17
3.1.2 Méthodologie	17
3.2 Poverty Impact Assessment (Irlande).....	18
3.2.1 Origines.....	18
3.2.2 Définition et description.....	19
3.2.3 Évaluation et révision	19
3.2.4 Les différentes étapes du <i>Poverty Impact Assessment</i>	21
3.2.5 Soutien institutionnel	23
3.2.6 Application et impact	24

3.3	Evaluation d'impact sur la santé (Québec)	26
3.3.1	Pourquoi s'intéresser à l'Évaluation d'Impact sur la Santé ?	26
3.3.2	Historique : la révision de la Loi sur la santé publique au Québec en 2001.....	27
3.3.3	L'article 54 : une disposition clé de la Loi sur la santé publique	28
3.3.4	La stratégie d'application de l'article 54	31
3.3.5	Premier volet de la stratégie d'application : Le mécanisme intragouvernemental d'Évaluation d'impact sur la santé (EIS)	32
3.3.6	Deuxième volet de la stratégie d'application : le développement et le transfert des connaissances sur les politiques publiques favorables à la santé.....	38
3.3.7	Application et réalisations.....	39
3.4	Evaluation d'impact sur la pauvreté (Québec).....	42
3.4.1	La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Loi 112).....	42
3.4.2	La mise en application de la Loi 112.....	45
3.4.3	Clause d'impact pauvreté (Article 20).....	46
3.4.4	La mise en œuvre de la clause d'impact	48
3.4.5	Application et réalisations.....	48
3.5	« Retour d'expérience » : que nous enseignent les études de cas ?	51
3.5.1	« L'évaluation d'impact est un outil d'aide à la décision et ne remplace pas l'appréciation politique »	51
3.5.2	En premier lieu un outil de sensibilisation	51
3.5.3	L'importance d'un ancrage légal	52
3.5.4	L'importance d'une stratégie d'application	53
3.5.5	Leadership politique et administratif.....	54
3.5.6	Timing.....	55
3.5.7	Flexibilité	57
3.5.8	Transparence.....	58
3.5.9	Investissement important	58
4.	Discussion : quelle fonction pour l'évaluation d'impact ex ante ?.....	59
4.1	Les origines de l'évaluation d'impact ex ante	59
4.2	La fonction de l'évaluation d'impact ex ante dans le processus d'élaboration des politiques	61
4.2.1	Différents modèles d'élaboration des politiques.....	61
4.2.2	Le rôle des connaissances dans le processus politique.....	63
4.2.3	Problématique.....	64
4.2.4	Vers une meilleure compréhension du processus d'élaboration des politiques et de la fonction de l'évaluation d'impact	65

5.	Vers un test d'impact sur la pauvreté en Région bruxelloise.....	66
5.1	Contexte bruxellois.....	66
5.2	Les pistes pour l'élaboration d'un test d'impact sur la pauvreté en Région bruxelloise	69
5.2.1	Comment intégrer l'outil de Social Impact Assessment dans le processus de prise de décision ?.....	69
5.2.2	Quel type de preuves et connaissances (« evidence ») pour évaluer l'impact des politiques publiques sur la pauvreté?	69
5.2.3	Comment intégrer le point de vue des personnes impliquées personnellement ou professionnellement dans des situations de pauvreté ?	70
5.2.4	Quelles procédures, méthodes et outils pour mesurer les effets potentiels des politiques publiques sur la pauvreté ?	71
	Liens utiles	72
	Bibliographie.....	73

1. Introduction

Cadre de la recherche

La définition de la pauvreté comme un phénomène multidimensionnel et comme la conséquence d'une accumulation et d'un entrelacement d'inégalités et d'exclusions dans différents domaines de la vie implique la nécessité de développer des politiques de lutte contre la pauvreté qui soient transversales. Le concept de transversalité se traduit concrètement dans la reconnaissance du fait que les politiques publiques qui sont menées dans les différents secteurs peuvent avoir, de façon directe ou indirecte, un impact sur la pauvreté.

Ce constat renvoie à la distinction entre des politiques « directes » et des politiques « indirectes » de lutte contre la pauvreté (Vranken et al. 2013). Les politiques « directes » de lutte contre la pauvreté s'orientent spécifiquement vers des personnes en situation de pauvreté ; le concept de politiques « indirectes » de lutte contre la pauvreté réfère à l'impact que les politiques dites générales peuvent avoir sur la pauvreté, ce qui implique de prendre en considération ces effets potentiels.

De ce point de vue, il est donc pertinent d'intégrer dans le processus d'élaboration des politiques un mécanisme d'évaluation d'impact sur la pauvreté visant à analyser systématiquement l'impact d'une politique sur la pauvreté et permettant ainsi d'« assurer un minimum de cohérence dans les actions gouvernementales », d'« obliger l'État à développer une vision horizontale dans la lutte contre la pauvreté », et d'avoir pour principale retombée « la possibilité d'avoir les moyens d'étendre la lutte contre la pauvreté à tous les secteurs » (Ulysse 2009). Les préoccupations en matière de pauvreté et la prise en compte des impacts d'une politique sur la pauvreté bénéficient ainsi d'un ancrage structurel dans le processus décisionnel dans les différents domaines politiques.

Dans la Note de politique générale relative à la lutte contre la pauvreté 2009-2014, le Groupe de travail intercabinet permanent s'est engagé à développer un test d'impact sur la pauvreté. Cet engagement est repris dans l'objectif stratégique 8 : « *Préalablement à toute décision politique importante, il y a lieu de vérifier quel en serait l'impact sur la pauvreté en contrôlant si elle aura des conséquences similaires ou non pour les différents groupes de la population et provoquera ainsi des inégalités (ou davantage d'inégalités) sur la base de la nationalité ou de l'origine, du sexe, du statut socioéconomique. Ce test d'impact sur la pauvreté doit être élaboré conjointement et appliqué respectivement par le Gouvernement bruxellois et les Collèges des 3 Commissions communautaires.* »

L'Observatoire de la Santé et du Social, qui assure le secrétariat du GTI permanent, a été chargé de l'élaboration de l'outil. Pour la réalisation de la mission de recherche, les Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune compétents pour la politique de l'Aide aux personnes et présidents du Groupe de travail intercabinet permanent ont octroyé les moyens permettant le recrutement d'un équivalent temps plein à l'Observatoire, dans un premier temps pour une durée de deux ans (mai 2011 – mai 2013). Le contenu du présent rapport expose les résultats des deux premières années du projet.

Méthode

Cette première phase du projet de recherche a été consacré à :

- une exploration de la question de l'évaluation des politiques publiques en général, et l'évaluation prospective de l'impact sur la pauvreté en particulier ;
- une analyse de plusieurs expériences en cours de ce type d'évaluation prospective, dans le domaine de la pauvreté et dans d'autres domaines, en Région bruxelloise et dans d'autres régions et pays ;
- un tour d'horizon du 'terrain' bruxellois permettant d'identifier la faisabilité et les contraintes et de comprendre les motivations et réticences éventuelles face à la mise en place d'un test d'impact sur la pauvreté.

Ce rapport de recherche est tout d'abord basé sur une large étude de la littérature, sur des rencontres et des échanges avec des personnes-ressources qui sont étroitement impliquées dans le développement et/ou le soutien d'outils d'évaluation analogues issus d'autres régions, d'autres pays et d'autres domaines. Pour élaborer une certaine expertise sur le plan de l'évaluation des politiques, le collaborateur de l'Observatoire chargé de cette recherche a pris part à une série de formations et de journées d'étude qui ont été organisées à ce sujet. Il a en outre eu la possibilité de participer à un échange européen sur le *Social Impact Assessment*, dans le cadre d'une « *Peer Review* » dans le domaine de la Protection sociale et l'Inclusion sociale. Pour se plonger totalement dans la réalité concrète d'expériences déjà menées en termes d'évaluation des politiques ex ante, le collaborateur de l'Observatoire a organisé fin 2011 un voyage d'étude au Québec.

Enfin, la recherche a bénéficié depuis peu d'un support universitaire pour l'élaboration du test d'impact, ceci en vue de la préparation d'un doctorat qui débutera en septembre 2013.

Structure du rapport

Le modèle de l'évaluation d'impact sur la pauvreté constitue, en théorie, un outil puissant d'aide à la décision ; cependant, il est vite apparu qu'un certain nombre de questions fondamentales (et actuellement non résolues) surgissent lors de sa mise en œuvre et de l'application concrète du modèle. Dans ce rapport, nous situerons dans un premier temps l'instrument de test d'impact sur la pauvreté dans le cadre plus large de l'évaluation des politiques et nous expliquerons le concept de *Social Impact Assessment*, concept dans lequel s'intègre le test d'impact sur la pauvreté (chapitre 2). Ensuite, nous analyserons au moyen de trois études de cas la manière dont le modèle théorique du *Social Impact Assessment* a été appliqué dans le cadre d'une réalité politique concrète et le rôle que celui-ci joue dans le processus politique (chapitre 3). Dans le quatrième chapitre, nous examinerons en profondeur le rôle que joue le test d'impact sur la pauvreté dans le processus politique et la fonction d'aide à la décision qu'il peut représenter dans ce contexte. Le dernier chapitre esquisse des pistes d'élaboration d'un test d'impact sur la pauvreté pour la Région de Bruxelles-Capitale.



Imagine la société comme un jeu de chaises musicales. Si dans la société, on joue aux chaises musicales, et puis il y a quelqu'un qui doit changer quelque chose : est-ce qu'il doit aller entraîner les gens qui perdent, à courir plus vite pour sauter sur la chaise ? Ou ne faut-il pas plutôt changer les règles du jeu ? Souvent, on essaie d'entraîner les plus pauvres à attraper la chaise plus vite, mais en même temps, on continue d'enlever des chaises ! Ne -faut-il pas changer les règles du jeu ? Pour qu'il y ait des chaises pour tout le monde ?

Vivian Labrie, fondatrice et ancienne porte-parole du Collectif pour un Québec sans pauvreté, communication personnelle

2. Cadre conceptuel

Le test d'impact sur la pauvreté est une forme d'évaluation des politiques spécifique, tant au niveau de la temporalité du processus d'évaluation (évaluation dite *ex ante*, intervenant à un stade précoce du processus politique, à savoir au moment de l'élaboration des politiques) qu'au niveau de son orientation (évaluation de l'impact des politiques sur la pauvreté).

Ce chapitre permettra de situer le test d'impact dans le cadre plus général des processus d'évaluation des politiques (2.1), pour ensuite se concentrer sur l'orientation du test d'impact sur la pauvreté par le biais d'une note explicative accompagnant le concept élargi de *Social Impact Assessment* (2.2).

2.1 La place du test d'impact sur la pauvreté dans le cadre général des processus d'évaluation des politiques

2.1.1 Définition de l'évaluation des politiques

Il existe plusieurs définitions de l'évaluation des politiques (Brocas & Studer 2011; De Peuter et al. 2007a); nous nous limiterons ici à l'essentiel en abordant uniquement **les aspects fondamentaux de l'évaluation des politiques** :

- *'Une appréciation'* : le principe même de l'évaluation des politiques est l'appréciation et la détermination de la valeur (ajoutée) d'une politique ;
- *'Sur la base de certains critères'* : afin d'évaluer la valeur ajoutée d'une politique, différents critères (explicites ou implicites) peuvent être utilisés: pertinence, efficience, efficacité, durabilité, etc.
- *'De manière systématique'* : cette appréciation s'effectue de manière systématique et objective sur la base de données collectées et analysées spécialement à cet effet ;
- *'Orientée vers une utilité pratique'*: l'évaluation des politiques ne vise pas simplement à contribuer au « *world's stock of knowledge* » (Weiss 1999). Elle reflète également la préoccupation concrète d'améliorer la politique en question, au niveau stratégique ou opérationnel.

L'évaluation des politiques est caractérisée par **trois dimensions** dans le cadre desquelles des objectifs ou des finalités spécifiques sont poursuivis (Commission européenne 1999):

- *Une dimension cognitive et conceptuelle*: en estimant le plus objectivement possible les effets des politiques et en étudiant leurs logiques de fonctionnement, l'évaluation apporte de nouvelles connaissances. Il est question d'un apport conceptuel quand l'évaluation contribue à transformer la manière dont l'utilisateur se représente la politique en question, ses effets et les relations de cause à effet (la théorie explicative des impacts) ;
- *Une dimension normative* : l'évaluation propose des arguments pour former (ou modifier) les jugements sur la valeur des politiques ;
- *Une dimension instrumentale* : en éclairant les différents protagonistes sur le sens, les conditions et les conséquences de leurs actions, l'évaluation vise à contribuer à l'amélioration des politiques en question et peut déboucher directement sur des décisions de modification.

2.1.2 Évaluation versus monitoring

Bien que l'évaluation soit étroitement liée au monitoring, il s'agit de deux processus clairement distincts. La définition des aspects fondamentaux et des dimensions présentées ci-dessus permet de différencier le concept d'évaluation des politiques de celui de **monitoring** (De Peuter et al. 2007b):

- Le monitoring correspond au suivi d'une politique et porte sur la collecte permanente et systématique d'informations relatives à sa mise en œuvre et à son exécution à partir d'indicateurs d'input, de processus, de résultats et d'effets. Le monitoring fournit dès lors des informations descriptives permettant de formuler une réponse aux questions "quoi ?" : que se passe-t-il et que s'est-il passé? ; la politique est-elle appliquée comme prévu ? ; la planification est-elle respectée ? ; comment le budget est-il utilisé ? ; le groupe cible visé est-il atteint ? ; les résultats souhaités sont-ils obtenus ? ; etc. Bien que le monitoring ne pose aucun jugement et n'apporte aucune explication, il fournit un premier aperçu des processus et des résultats.
- L'évaluation des politiques porte, en revanche, sur les questions du type "comment ?" et "pourquoi ?", visant à chercher des liens et fournir des explications sur le déroulement et les effets d'une politique afin de pouvoir en déterminer la valeur ajoutée.

Dans ce sens, l'évaluation et le monitoring sont des processus complémentaires. De Peuter et al. (2007b) emploient à ce sujet la métaphore du tandem: le processus d'évaluation tient lieu de guidon de direction, il dirige le processus et détermine les besoins en information ; le monitoring sert quant à lui de source d'informations pour la mise en marche du processus d'évaluation.

2.1.3 Typologie

Différents types ou catégories d'évaluation des politiques peuvent être distingués sur base de l'orientation, de la perspective temporelle et du critère d'évaluation utilisé (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a):

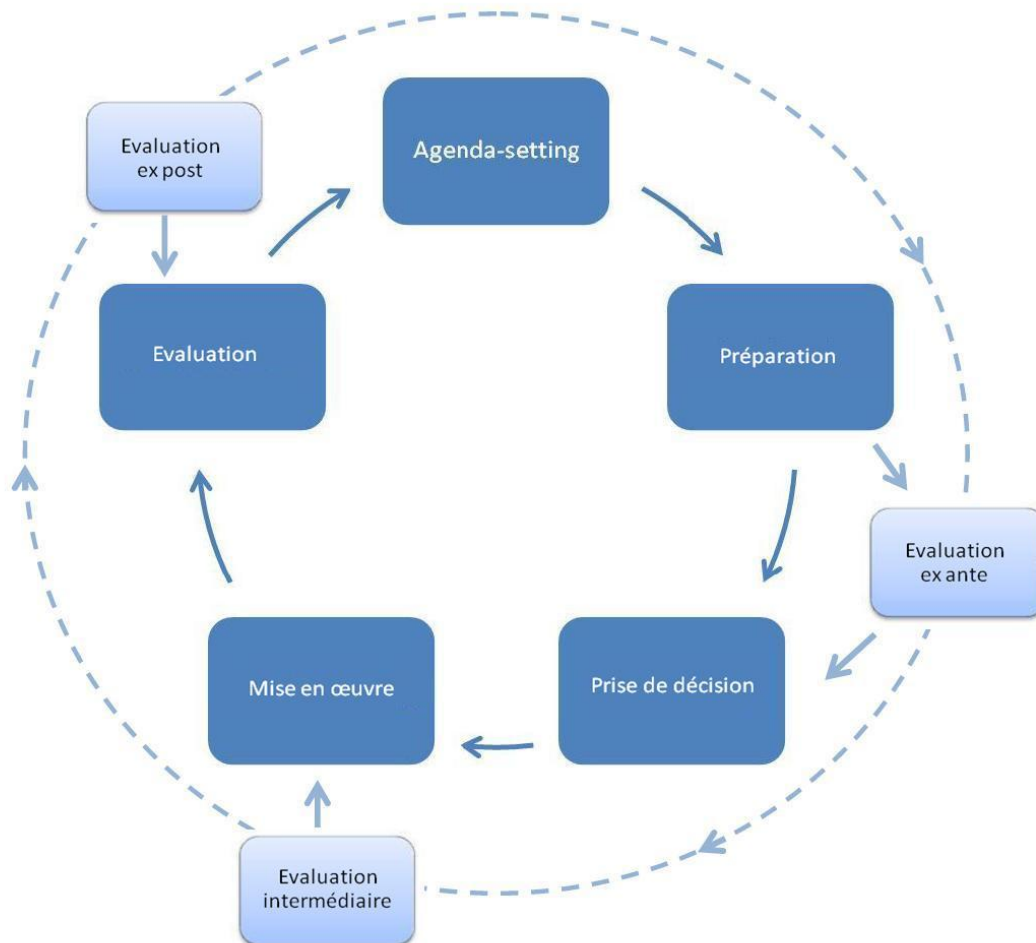
Sur la base de *l'orientation de l'évaluation*, une première différence peut être établie entre, d'une part, une évaluation conférant une place prépondérante au **contenu de la politique**, analysant des aspects tels que les fondements théoriques, les instruments politiques, les processus politiques ou le fonctionnement de la politique et, d'autre part, une évaluation de **l'impact d'une politique** ou des effets d'une politique consistant à déterminer les changements occasionnés par la politique dans l'environnement social à court et à long terme.

En ce qui concerne *la perspective temporelle*, l'évaluation des politiques est souvent assimilée à une **évaluation ex post**. Dans ce cas, l'évaluation se déroule à la fin du processus politique et porte sur une politique qui a déjà été intégralement mise en œuvre.

À partir du modèle conceptuel du cycle politique¹, l'évaluation peut cependant être liée à différentes étapes du processus politique (voir figure 2-1) ; l'évaluation peut se réaliser non seulement à la fin du cycle politique (évaluation *ex post*), mais aussi à mi-parcours, pendant la phase de mise en œuvre (évaluation intérimaire ou *ex durante*) ou au moment de la préparation et formulation des politiques (**évaluation ex ante**).

¹ L'une des manières les plus utilisées pour simplifier l'analyse des processus politiques complexes, est de diviser le processus d'élaboration politique en une série de phases distinctes. La séquence de phases qui en résulte est appelée cycle politique. Il ne s'agit pas tellement d'un modèle descriptif du processus politique, mais plutôt d'un modèle heuristique issu d'une logique appliquée de résolution de problèmes (Howlett & Ramesh 2003).

Figure 2-1: Différents types d'évaluation des politiques par rapport au modèle de cycle politique



Source: sur base de De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a; Howlett & Ramesh 2003

Une troisième distinction peut être établie sur la base du *critère d'évaluation* utilisé, comme la pertinence (à la lumière de la problématique formulée), l'efficacité (rapport input/output), la réalisation des objectifs (la mesure dans laquelle les objectifs stratégiques et/ou opérationnels fixés ont été atteints) ou l'efficacité des politiques (leur véritable impact, plus précisément la mesure dans laquelle la politique en question a effectivement contribué à atteindre les objectifs visés), la cohérence interne (la cohésion au sein d'un champ politique précis), la logique externe (la cohésion entre les objectifs de différents champs politiques), etc.

L'orientation d'une évaluation, et par conséquent la question de la prédominance du contenu ou bien de l'impact de la politique, est généralement étroitement liée à la phase du cycle politique au cours de laquelle a lieu l'évaluation (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a).

L'impact des politiques constitue en règle générale l'aspect central de l'évaluation ex post. La finalité consiste dès lors à déterminer la valeur ajoutée de la politique menée sur la base des critères de réalisation des objectifs ou d'efficacité des politiques.

Les évaluations ex ante se concentrent quant à elles généralement sur le contenu des politiques. Dans ce cas, la finalité consiste à contribuer au développement d'une politique en évaluant la valeur ajoutée d'une politique envisagée ou de différentes alternatives sur la base de critères d'évaluation tels que la pertinence, la logique interne, la cohérence interne, la logique externe et/ou le caractère opérationnel dans la pratique. Par conséquent, il s'avère évident que l'évaluation ex ante du contenu de la politique est étroitement liée au processus de planification politique et que ces deux démarches ne sont pas toujours facilement dissociables.

Cependant, l'orientation d'une évaluation ne va pas exclusivement de pair avec la perspective temporelle (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a)².

Ainsi, il peut être nécessaire dans le cadre d'une évaluation ex post d'éclairer d'abord la structure et la logique de la politique ou de se demander si l'évaluation peut concerner les processus d'application d'une politique.

L'évaluation ex ante peut quant à elle porter autant sur le contenu d'une politique que sur les effets et l'impact d'une politique (2.1.4). Bien que la politique n'ait pas encore été mise en œuvre, les résultats escomptés peuvent déjà être considérés dans une approche prospective. Dans ce cas, la question n'est pas de savoir si les objectifs ont été atteints ou si la politique a porté ses fruits, ces aspects ne pouvant être évalués qu'une fois la politique mise en œuvre. Il s'agit plutôt de tenter de prévoir les effets d'une politique planifiée.

2.1.4 L'évaluation ex ante de l'impact comme forme particulière d'évaluation

L'évaluation ex ante de l'impact peut dès lors être définie comme une « *formal analysis of the potential effects of new policies before their adoption* » (Jacob et al. 2008) ou comme « *a tool and process to estimate the likely future impacts of policy proposals* » (Lelie 2011). Le concept d'évaluation de l'impact couvre une série très large d'applications spécifiques, comme en témoigne la définition proposée par Owens et al, référant à « *a wider family including a variety of ex ante techniques and procedures that seek to inform decisionmakers by predicting and evaluating the consequences of various activities* » (Owens et al. 2004).

Les formes spécifiques et généralement utilisées d'évaluation de l'impact sont **l'analyse coût-bénéfice et l'analyse coût-efficacité**. Dans ce cadre, les effets escomptés sont comparés par rapport aux coûts, à savoir les apports financiers nécessaires à la mise en œuvre et à la concrétisation de la politique visée. Dans la mesure du possible, les différents éléments sont dès lors convertis en valeur monétaire (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a).

Une autre forme spécifique concerne l'évaluation d'une proposition politique ou la comparaison de plusieurs alternatives sur la base de certains aspects spécifiques, qui doivent être évalués avant qu'une mesure ne soit effectivement adoptée et mise en œuvre (Hertin et al. 2007; Jacob et al. 2008) ; on citera l'impact potentiel sur l'environnement (*Environmental Impact Assessment, EIA*), sur la santé (*Health Impact Assessment, HIA*), les impacts sociaux (*Social Impact Assessment, SIA*), ou une évaluation plus globale de l'impact des réglementations (*Regulatory Impact Assessment, RIA*). **Le test d'impact sur la pauvreté est donc une application spécifique et thématique de la catégorie de Social Impact Assessment** (voir 2.2).

2.1.5 Conclusion

Le test d'impact sur la pauvreté est une forme d'évaluation ex ante de l'impact et une application spécifique de *Social Impact Assessment*. Le test d'impact sur la pauvreté s'inscrit dans un stade précoce du processus décisionnel. Il permet ainsi d'évaluer l'impact éventuel d'une politique sur la pauvreté au stade de son élaboration. De cette manière, un impact négatif peut être rapidement mis en lumière et des mesures d'atténuation ou des solutions de remplacement peuvent dès lors être envisagées. Un impact positif peut être mis en avant et éventuellement renforcé par la suite.

² Des méthodes et des techniques spécifiques s'avéreront cependant nécessaires selon le type d'évaluation ; par exemple, une évaluation ex ante des effets potentiels d'une politique nécessitera une approche et des méthodes différentes de celles utilisées pour l'évaluation ex post des effets d'une politique (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a).

2.2 Social Impact Assessment

2.2.1 Origines

Le concept de *Social Impact Assessment* est apparu sur l'agenda politique en raison notamment du rôle central qui lui a été attribué dans le cadre de la Méthode Ouverte de Coordination en matière de protection et d'inclusion sociale, promue en 2000 par la Commission européenne dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne. L'évaluation ex ante de l'éventuel "impact social" d'une proposition politique se rapproche en effet fortement des objectifs communs de la MOC sociale qui s'orientent vers une *evidence-based policy* (politique basée sur des « preuves »), l'intégration de la protection et de l'inclusion sociale dans d'autres domaines politiques (*mainstreaming*) et la participation des *stakeholders* (Lelie 2011).

Suite à la révision de la Stratégie de Lisbonne en 2005, la nécessité d'assurer la cohérence entre les politiques économiques et de l'emploi et les politiques d'inclusion sociale a été conceptualisée en termes de « *feeding in* » et « *feeding out* ». Le concept de « *feeding in* » renvoie à l'idée que les politiques sociales doivent, idéalement, contribuer de façon positive à la croissance économique et à l'emploi – ou du moins, ne pas compromettre les objectifs de la Stratégie de Lisbonne. La notion de « *feeding out* » implique que la stratégie pour la croissance et l'emploi doit favoriser la cohésion sociale et promouvoir la protection et l'inclusion sociale de tous les citoyens. Le *Social Impact Assessment* a été mis en avant en tant qu'instrument global et puissant à cet égard (Nicaise 2008). Le constat que la stratégie de Lisbonne enregistre des résultats insatisfaisants en matière de protection et d'inclusion sociale, et plus particulièrement que la croissance économique et la politique de l'emploi n'apportent pas automatiquement des améliorations significatives dans ce domaine, n'ont fait que renforcer l'importance du *Social Impact Assessment* (Lelie 2010).

Récemment, le Traité de Lisbonne (2009) a conféré un certain ancrage légal au principe de *Social Impact Assessment* au niveau européen. Ce Traité contient en effet une "clause sociale horizontale"³ qui prévoit que dans la définition de ses politiques, l'Union « *prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine* ».

2.2.2 Définition

En ce qui concerne l'orientation de l'évaluation, dans le *Social Impact Assessment*, l'accent est mis sur l'impact « social » potentiel des politiques. Cependant, ce qui constitue un « impact social » n'est pas toujours évident ; il n'existe pas de définition universellement acceptée.

Une recherche à grande échelle sur la pratique du *Social Impact Assessment* dans les États membres de l'Union européenne (TEP&CEPS 2010) a constaté qu'aucun des documents ou des guides analysés ne donne une définition claire des « impacts sociaux ». Certains documents présentent des listes détaillées d'éléments devant être pris en considération dans le cadre de l'évaluation, allant d'une énumération (non exhaustive) des groupes cibles vulnérables à une référence aux droits sociaux fondamentaux. D'autres documents ne donnent pas de réponse à cette question et stipulent uniquement que « tous les effets sociaux pertinents » doivent être pris en compte. Dans ce cas, il revient aux pouvoirs publics concernés de déterminer s'il existe ou non d'éventuels effets pertinents et significatifs et si oui, lesquels.

³ Article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée)

Cette absence de compréhension uniforme de la notion d'impact social et des types d'impacts sociaux qui devraient être considérés lors du Social Impact Assessment constitue alors « *one of the first obstacles to effective Social Impact Assessment* ».

Pour arriver à une définition des « impacts sociaux », les auteurs de cette étude proposent de dissocier les effets sociaux des effets économiques (les impacts qui concernent les entreprises, le budget de l'état ou l'économie régionale ou nationale en général) et des effets environnementaux (les impacts sur l'environnement ou l'écosystème naturel). Les impacts sociaux sont alors définis comme tous les impacts qui concernent les citoyens individuels ou des groupes d'individus.

Afin d'obtenir une définition plus opérationnelle, ils proposent « *to ignore the question of who is affected for the time being* » (et donc de ne pas définir une liste des groupes cibles) mais de se concentrer plutôt sur « *how individuals may be affected by public policy interventions* ».

Ainsi, ils arrivent à la définition d'une liste de types d'impact sociaux relativement limitée, à savoir les impacts sur :

- l'emploi – y compris les normes et les droits liés au marché du travail ;
- les revenus ;
- l'accès aux services – y compris l'enseignement et la formation, les services sociaux, etc. ;
- le respect des droits fondamentaux – y compris l'égalité ;
- la santé publique ;
- la sécurité.

Il s'agit donc d'une approche très large, puisque cette liste « limitée » reprend en réalité des catégories d'effets très vastes qui doivent être pris en considération pour évaluer les « impacts sociaux ».

2.2.3 Applications spécifiques

Aucun des 27 États membres de l'UE n'applique un *Social Impact Assessment* tel qu'il est proposé par la définition mentionnée ci-dessus, c'est-à-dire un instrument ou un processus qui évalue systématiquement tous les impacts sociaux possibles, et uniquement les impacts sociaux des politiques publiques. Il ressort de l'étude qu'il existe actuellement plutôt deux approches du *Social Impact Assessment* :

- dans la première, les impacts sociaux sont une des dimensions d'une **évaluation d'impact intégrée** (généralement à côté des impacts économiques et environnementaux) ;
- dans la seconde l'évaluation d'impact est axée sur **un type particulier d'impact social** (revenus, genre, santé, pauvreté, ...) (TEP&CEPS 2010).

La Commission européenne a introduit en 2002 une approche intégrée de l'évaluation d'impact.

Avant de proposer de nouvelles initiatives, elle évalue les conséquences économiques, sociales et environnementales potentielles. La Commission a développé un guide qui reprend pour chacune de ces trois dimensions une large liste de questions qui peuvent orienter l'exercice d'évaluation d'impact (European Commission 2009). Des directives supplémentaires ont été développées pour évaluer les « impacts sociaux » lors de la réalisation d'une évaluation d'impact intégrée (European Commission. DG Employment Social Affairs and Inclusion 2009).

Différents États membres et régions de l'Union européenne appliquent également une approche dans laquelle les effets sociaux font partie d'une évaluation d'impact intégrée.

Le *Poverty Impact Assessment* (Évaluation de l'impact sur la pauvreté) constitue une première application spécifique du ***Social Impact Assessment***. Dans ce cadre, l'Irlande est souvent citée dans la littérature comme pionnière en matière d'évaluation d'impact sur la pauvreté, possédant une expérience de longue date en la matière (Moran 2006; Nicaise 2008). Un outil de *Poverty Impact Assessment* a été mis en place en 1998 à la suite de la première Stratégie de lutte contre la pauvreté. Il est défini comme « *the process by which government departments, local authorities and State Agencies assess policies and programmes at design, implementation and review stages in relation to the likely impact that they will have or have had on poverty and on inequalities which are likely to lead to poverty, with a view to poverty reduction* » (OSI 2008a).

Sur proposition de la Ministre flamande compétente pour la lutte contre la pauvreté Ingrid Lieten, le Gouvernement flamand a introduit à son tour début 2013 un instrument de ce type de « *armoedetoets* » (test d'impact sur la pauvreté). En effet, l'objectif 13 du Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2010-2014 indique que « *en 2014 au plus tard, de nouvelles mesures politiques seront systématiquement testées en tenant compte de leur impact sur les personnes vivant dans la pauvreté* ». Dans un premier temps, le test d'impact sur la pauvreté est intégré sous une forme plus limitée à un Quick Scan de Développement durable qui fait partie du Reguleringssimpactanalyse (RIA, évaluation de l'impact de la réglementation) (Vlaamse overheid 2013). Si le Quick Scan révèle que la nouvelle réglementation pourrait avoir des effets sur les personnes en situation de pauvreté, le Gouvernement flamand analysera ces effets en détail au moyen d'un test d'impact sur la pauvreté plus poussé. Le Gouvernement flamand est en train de peaufiner ce test approfondi et a fait appel à un soutien méthodologique du *Vlaams Armoedesteunpunt*⁴. Dans cette perspective, les possibilités d'appliquer le test d'impact sur la pauvreté ont été explorées dans le cadre de différents projets pilotes, comme le *Vlaamse kindpremie*, le maximum à facturer dans les soins de santé et l'agrément des Agences immobilières sociales (Dierckx 2013; Anne Van Lancker, communication personnelle)

Le *Health Impact Assessment* (Évaluation d'Impact sur la Santé, EIS) représente une autre application spécifique du ***Social Impact Assessment*** qui nous intéresse particulièrement dans le cadre de cette recherche. Différents Etats et régions, mais également des organisations internationales comme l'OMS, ont introduit le mécanisme d'EIS. L'EIS vise à identifier les éléments d'une politique qui pourraient avoir des effets favorables ou défavorables sur la santé de la population et des différents groupes sociaux qui la composent. L'objectif est d'informer les décideurs sur la teneur de ces impacts potentiels et de formuler des pistes possibles pour remédier aux éventuels effets négatifs, et ce, idéalement avant toute décision définitive. Habituellement, une telle démarche est entreprise pour des politiques ou des projets qui n'ont pas un objectif de santé comme visée première, et pour lesquels les effets sur la santé ne sont pas forcément pris en compte. Elle vise donc à éclairer la décision publique pour éviter des répercussions négatives sur la santé et maximiser les effets potentiellement positifs (UIPES 2011).

D'autres exemples d'évaluation d'impact axés sur un type d'impact social particulier peuvent être cités : « *Equality Impact Assessment* », « *Gender (Equality) Impact Assessment* », « *Youth Impact Assessment* », « *Income Effects tests* », etc. (TEP&CEPS 2010).

⁴ Le *Vlaams Armoedesteunpunt* est un consortium scientifique qui effectue des recherches sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Flandre. Il est composé de cinq partenaires : *Centrum voor Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad* (OASes, Universiteit Antwerpen), *Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck* (CSB, Universiteit Antwerpen), *Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving* (HIVA, Katholieke Universiteit Leuven), *Karel de Grote Hogeschool* et *Vakgroep Sociale Agogiek* (Universiteit Gent). Il est financé par le *Departement Economie, Wetenschap en Innovatie* (EWI) et par le *Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin* (WVG) du Gouvernement flamand. Pour plus d'information: www.vlaamsarmoedesteunpunt.be

2.3 Problématique

Différentes formes d'évaluation ex ante de l'impact ont pris une place centrale dans l'agenda politique des autorités nationales et régionales, tant en Europe que dans le monde. Cet intérêt croissant a suscité le développement de plusieurs processus formels, modèles conceptuels et cadres théoriques afin d'effectuer ces évaluations d'impact. Du côté du monde académique également, le thème de l'évaluation ex ante bénéficie d'une attention croissante qui se reflète au niveau du nombre important d'articles et de rapports scientifiques publiés ainsi que l'apparition de revues scientifiques spécifiquement consacrées à cette thématique.

Malgré l'intérêt évident des politiques et le développement de plusieurs processus et modèles, l'application concrète de l'évaluation d'impact reste relativement limitée dans la pratique (politique). Dans les rares cas où les évaluations d'impact sont néanmoins effectuées, leur rôle dans le processus politique est très limité et elles ont peu d'influence sur les décisions prises.

Ce constat s'applique aux différents types d'évaluation d'impact : des recherches empiriques mettent en évidence l'écart important entre les attentes élevées vis-à-vis de ce type d'outil exprimées dans les différents documents politiques et prescrites dans les règles et documents d'orientation et leur mise en application concrète (Jacob et al. 2008). En général, l'outil d'évaluation d'impact semble être difficile à intégrer et à concilier de façon efficace avec les processus politiques préexistants.

Concernant le *Social Impact Assessment* en particulier, il apparaît que l'outil est en pratique rarement appliqué. En outre, même lorsqu'il relève d'une obligation légale, celle-ci ne garantirait en rien une mise en œuvre effective et adéquate (Nicaise 2008).

L'étude du TEP&CEPS (2010) a montré qu'en général, l'outil d'évaluation des impacts sociaux « is still in its infancy in most European IA systems ». Quand elle a lieu, l'évaluation des impacts sociaux est souvent moins développée que l'évaluation des impacts économiques ou financiers. Même dans le cas où les impacts sociaux sont en principe inclus dans la portée d'une évaluation d'impact et où les lignes directrices de l'évaluation accordent une importance égale aux différents piliers d'analyse (économique, environnemental et social), dans la pratique, on se focalise souvent sur les impacts économiques et la minimisation des charges administratives.

Les exemples d'évaluation d'impact contenant une évaluation approfondie des impacts sociaux sont rares et peu fréquents. Lorsqu'ils existent, il s'agit le plus souvent d'une évaluation de mesures ayant déjà clairement des objectifs « sociaux ». Par conséquent, l'évaluation porte surtout sur la mise en évidence des effets (sociaux) positifs. L'évaluation est alors utilisée dans le but d'appuyer la proposition politique concernée. Quant aux autres exemples d'évaluation des impacts sociaux, ces derniers sont plutôt *mentionnés* qu'*analysés*.

Les défis rencontrés sont analogues dans tous les types d'évaluations d'impact ex ante, mais le TEP&CEPS (2010) avance trois explications supplémentaires concernant la mise en œuvre limitée du *Social Impact Assessment* : (1) l'absence d'une interprétation cohérente et commune de la notion d'impact social; (2) la difficulté de garantir que les impacts sociaux pertinents soient considérés et identifiés, tout particulièrement durant les premières phases du processus d'évaluation ; (3) l'absence d'outils, modèles ou sources de données appropriés pour évaluer quantitativement les impacts sociaux.

En guise de conclusion provisoire, on peut avancer que, **bien que le modèle du *Social Impact Assessment* constitue en théorie un puissant outil d'aide à la décision, un certain nombre de questions fondamentales, actuellement non résolues, surgissent lors de sa mise en œuvre et de l'application concrète du modèle.**

3. Études de cas

3.1 Introduction

3.1.1 Le choix des expériences en cours

Afin d'examiner de quelle manière le modèle théorique de *Social Impact Assessment* est mis en pratique, quels instruments et quelles procédures ont été développés à cet effet et quel rôle joue l'évaluation d'impact dans le processus décisionnel, nous examinerons plus en détail certaines expériences en cours en Irlande (3.1) et au Québec (3.2 et 3.3).

L'Irlande est souvent présentée comme pionnière dans le domaine du test d'impact sur la pauvreté: en 1998, elle introduisait déjà l'instrument de *Poverty Proofing* (Moran 2006; Nicaise 2008). Le modèle irlandais de test d'impact sur la pauvreté est repris dans différents documents politiques européens et est proposé comme une base d'inspiration pour l'intégration du *Social Impact Assessment* dans d'autres États membres de l'Union européenne (Council of the European Union 2004).

Le choix du Québec a été motivé par plusieurs éléments :

- **L'expertise importante** développée par cette région en termes d'évaluation des politiques ressort clairement de la littérature scientifique et des entretiens menés avec différents interlocuteurs-clés. Le Québec a depuis longtemps une culture poussée de l'évaluation ;
- L'expérience québécoise permet d'aborder deux domaines où une **volonté d'évaluation d'impact ex-ante est inscrite dans la législation** : l'évaluation d'impact sur la pauvreté (en vertu de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2002) et l'évaluation d'impact sur la santé (en vertu de l'article 54 de la Loi sur la santé publique, 2001) ;
- **L'implication de plusieurs types d'acteurs** dans ces processus d'évaluation : les décideurs (via une administration très développée et professionnelle en matière d'évaluation), le monde scientifique (intérêt académique très concret) et les acteurs du terrain (implication active du milieu associatif). Tous jouent un rôle essentiel et peuvent éclairer un certain nombre d'aspects à partir de différents angles d'approche.

3.1.2 Méthodologie

L'étude de cas sur le *Poverty Impact Assessment* en Irlande repose principalement sur une analyse de sources documentaires primaires et secondaires. Le cas irlandais a également été évoqué en détail lors des *Peer Reviews in Social Protection and Social Inclusion* de 2008 (Nicaise 2008) et de 2011 (Brewer 2011). Enfin un entretien avec Kevin O'Kelly, directeur entre 2007 et 2009 de la *Combat Poverty Agency* en Irlande, a permis de récolter des informations et des éclaircissements pour l'étude du cas irlandais.

L'étude de cas au Québec concernant l'*Health Impact Assessment* et le *Poverty Impact Assessment* a fait l'objet d'un voyage d'étude en novembre 2011. Grâce aux rencontres avec les décideurs politiques (cabinets et administrations), les universitaires et les acteurs de terrain, il a été possible d'étudier les expériences de différents points de vue.

Les entretiens en profondeur réalisés dans ce cadre avec les différents acteurs concernés ont avant tout permis de comprendre les différents cas et ont servi de base pour élaborer et structurer le présent chapitre. Dans la mesure du possible et en fonction de leur pertinence, des extraits de ces entretiens seront fournis dans ce document. Le but est principalement d'illustrer la manière dont les modèles théoriques sont appliqués et de présenter la vision des différents acteurs concernés sur ce sujet.

3.2 Poverty Impact Assessment (Irlande)

3.2.1 Origines

Poverty Proofing – la dénomination originale du test irlandais d'impact sur la pauvreté – a été introduit en 1998 à la suite d'un engagement conclu dans la première *National Anti-Poverty Strategy (NAPS)* de 1997.

L'introduction du test d'impact sur la pauvreté se fonde sur l'idée selon laquelle, pour lutter efficacement contre la pauvreté, il ne suffit pas de prendre des mesures visant directement à combattre la pauvreté. En effet, il est tout aussi important d'évaluer l'impact de la politique gouvernementale générale sur la pauvreté (Moran 2006). Cette conception correspond à la distinction que nous avons précédemment établie entre les politiques directes et indirectes en matière de pauvreté.

Au moment de son introduction, le *Poverty Proofing* s'inspirait plus particulièrement des principes suivants (OSI 2006):

- Il était considéré comme **un outil d'aide à la décision** pour la mise en œuvre de la *National Anti-Poverty Strategy (NAPS)*, notamment en s'assurant que les objectifs de la NAPS étaient atteints et ensuite en déterminant dans quelle mesure ils l'étaient;
- Il devait accompagner les différents ministères dans **l'évaluation de l'impact de leurs dépenses** liées à la politique en matière de pauvreté et, si nécessaire, dans la redéfinition de leur politique afin de répondre aux objectifs NAPS;
- Il devait garantir que la politique appliquée ne créait pas plus de pauvreté ni d'inégalité;
- Il devait garantir que les propositions politiques avaient été élaborées de manière à être bénéfiques aux personnes en situation de pauvreté – en particulier pour les 9 à 15 % de la population identifiée comme extrêmement pauvre par une enquête de 1994 – et à éviter que celles confrontées à un risque élevé de pauvreté ne basculent dans la pauvreté;
- Il devait enfin contribuer au monitoring et à l'évaluation de la NAPS.

Deux ans après l'introduction du *Poverty Proofing*, le *National Economic and Social Council (NESC)*, le Conseil économique et social national irlandais s'est vu confier la mission d'analyser sa mise en œuvre et de formuler des propositions afin de généraliser et de renforcer le processus (voir 3.2.3). L'une des premières modifications à la suite de cette évaluation a été le changement de dénomination : *Poverty Proofing* est devenu *Poverty Impact Assessment*. Ce changement d'appellation résulte entre autres du caractère ambigu du terme « *proofing* » (test): « *It may indicate that the process should take place after the event, i.e. after a policy has been adopted it should be proofed to determine what its impact on poverty will be. The "proofing" may simply be seen as an add-on to end of the policy making process rather than an inherent part of it.* » **Le nouveau terme, Poverty Impact Assessment, devait faire savoir clairement que cet exercice doit faire partie intégrante du processus de définition d'une politique** (Moran 2006; O'Connor 2001).

3.2.2 Définition et description

Pour rappel, le concept de *Poverty Impact Assessment* est défini comme « *the process by which government departments, local authorities and State Agencies assess policies and programmes at design, implementation and review stages in relation to the likely impact that they will have or have had on poverty and on inequalities which are likely to lead to poverty, with a view to poverty reduction* » (OSI 2008a).

L'obligation d'effectuer un *Poverty Impact Assessment* figure dans le *Cabinet Handbook* du gouvernement irlandais⁵. Il y est notamment stipulé que toutes les notes au gouvernement (*Government memoranda*) comportant une importante proposition politique doivent indiquer de manière claire, quel que soit le ministère à l'origine de la démarche, quel impact aura la proposition en question sur les personnes en situation de pauvreté ou sur celles confrontées à un risque élevé de pauvreté⁶. Le *Poverty Impact Assessment* doit être effectué avant l'envoi de la note au gouvernement; la note doit alors reprendre une courte synthèse des principaux résultats de l'évaluation (augmentation ou diminution de la pauvreté, impact probable sur des groupes spécifiques, ...).

Les directives concernant le *Poverty Impact Assessment* mentionnent également une série de projets politiques (comme le budget annuel, les projets politiques stratégiques, la législation) qui doivent être soumis à une évaluation. Cependant, aucune obligation formelle n'est en vigueur pour ces projets politiques.

Le principal objectif du processus de *Poverty Impact Assessment* est d'identifier l'impact d'une proposition politique sur les personnes en situation de pauvreté ou à risque de pauvreté, afin que cet impact puisse être pris en considération au moment de la conception ou de la révision de la politique ou du programme. Le *Poverty Impact Assessment* n'a pas l'intention de transformer fondamentalement les propositions politiques afin qu'elles ciblent explicitement les personnes défavorisées, mais plutôt d'assurer que les impacts négatifs soient identifiés et que des mesures d'atténuation soient prises. De même, il est important d'identifier les effets positifs afin que ceux-ci puissent être renforcés si possible (OSI 2006).

3.2.3 Évaluation et révision

Afin d'évaluer la mise en œuvre de ce qui s'appelait à ce moment encore le *Poverty Proofing*, le *National Economic and Social Council* (NESC) a interrogé différents fonctionnaires impliqués dans ce processus et a analysé plusieurs documents pertinents (Moran 2006; O'Connor 2001). Le NESC a constaté que **la procédure de test d'impact sur la pauvreté, selon laquelle les propositions politiques (significatives) soumises au gouvernement doivent d'abord faire l'objet d'un test quant à leur impact éventuel sur la pauvreté, était respectée dans la plupart des cas, au moins formellement.**

⁵ Le *Cabinet Handbook* est un document interne au gouvernement qui rassemble des instructions que les ministres et les fonctionnaires gouvernementaux doivent suivre lorsqu'ils préparent les questions qui devront être débattues lors des réunions du Gouvernement. Les propositions nécessitant une décision du Gouvernement doivent faire l'objet d'une note au gouvernement (memorandum), rédigée par le ministre responsable. Le chapitre 3 du *Cabinet Handbook* énonce des instructions pour l'élaboration de cette note au gouvernement. Le point 3.4 fournit une liste des thèmes devant faire l'objet d'une évaluation d'impact.

⁶ Outre l'impact sur les personnes en situation de pauvreté, le *Cabinet Handbook* mentionne également au point 3.4 la nécessité de la prise en compte de l'impact sur les relations Nord-Sud et Est-Ouest, l'emploi, l'égalité des sexes, les personnes handicapées, l'industrie, le trésor public et les habitants des régions rurales.

Cependant, cela ne signifie pas que chaque proposition politique ait été analysée en profondeur en ce qui concerne son éventuel impact sur la pauvreté. En général, les notes adressées au gouvernement contiennent le plus souvent une *justification* plutôt qualitative de la politique choisie. L'impact sur la pauvreté y est mentionné d'un point de vue général, souvent plus en termes d'inégalité de revenus qu'en termes de pauvreté.

En outre, l'étude n'a trouvé aucun exemple concret dans lequel le test d'impact sur la pauvreté aurait eu un effet réel sur le choix politique final: « *Interviewees could not identify any situation where poverty proofing could be cited as effecting such a change. [...] There is little direct evidence that the process has seriously influenced the policy formation process and none that it has altered the distribution of resources* » (O'Connor 2001).

Les effets de l'introduction du test d'impact sur la pauvreté doivent donc être plutôt analysés en termes de sensibilisation accrue à la dimension de la pauvreté dans les mesures politiques : le test d'impact pourrait susciter une prise de conscience de l'impact (éventuel) de propositions politiques sur la pauvreté et ouvrirait ainsi la voie à des propositions politiques contribuant à la lutte contre la pauvreté. La plus grande valeur ajoutée du test d'impact sur la pauvreté se reflèterait donc dans une prise de conscience des individus impliqués dans le processus décisionnel quant aux objectifs généraux du NAPS dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Le NESCC a identifié 5 conditions principales à la bonne application du test d'impact:

- Un besoin de formation et de moyens suffisants :
L'efficacité du test d'impact sur la pauvreté dépend fortement des moyens déployés à cet effet, notamment du personnel en suffisance, des compétences (analytiques) appropriées et un accès aux informations pertinentes ;
- Une disponibilité de données :
L'identification, la collecte et le traitement de données relatives à la pauvreté constituent un deuxième pré requis à l'existence d'un test efficace sur l'impact de la pauvreté ;
- L'importance des mécanismes et du soutien institutionnels :
Le test d'impact sur la pauvreté ne doit pas dépendre de personnes dévouées, mais requiert le soutien institutionnel et structurel nécessaire, tant au sein de chaque ministère que de manière transversale, entre les différents ministères.
- L'importance des directives pratiques :
Les fonctionnaires impliqués dans le test d'impact sur la pauvreté sont rarement experts dans le domaine de l'évaluation des politiques (en général et sur la pauvreté). Ils ont donc besoin de directives accessibles qui les encadrent dans les étapes de cette évaluation.
- L'importance d'introduire différents niveaux d'analyse :
Outre un premier screening général de toutes les propositions politiques quant à leur éventuel impact sur la pauvreté, une sélection de propositions politiques pertinentes doit être soumise à une évaluation d'impact plus approfondie. Idéalement, cette tâche incomberait à un service central ou une unité centrale en mesure de développer l'expertise nécessaire.

Sur la base de ces constatations et des recommandations de l'étude du NESCC, l'Office for Social Inclusion s'est vu confier la mission de revoir l'ensemble du processus de *Poverty Proofing*, avec comme objectif principal de renforcer le statut du *Poverty Proofing* en tant qu'élément à part entière du développement politique (OSI 2006). En 2008, l'Office for Social Inclusion a finalement publié de nouvelles directives sur la réalisation du *Poverty Proofing* (OSI 2008a).

Les principaux changements sont abordés ci-dessous. Certains de ces éléments seront examinés plus en profondeur dans les chapitres suivants :

- Le terme *Poverty Proofing* est devenu *Poverty Impact Assessment* (cf. supra). Ce changement d'appellation souligne que le test d'impact sur la pauvreté doit faire partie intégrante du processus d'élaboration des politiques ;
- Afin que les décideurs politiques sachent précisément ce que signifie la notion de pauvreté et afin de les seconder dans l'évaluation de l'impact de leur politique sur la pauvreté, les nouvelles directives comportent une définition de la pauvreté et de l'exclusion sociale, une liste (non exhaustive) des groupes vulnérables confrontés à un risque élevé de pauvreté ainsi que des données et des sources de données pertinentes en matière de pauvreté. En outre, elles précisent que bien que les revenus insuffisants constituent un aspect important, ils ne sont pas l'unique déterminant de la pauvreté. Ainsi, l'accent est mis sur l'importance de la politique en matière d'emploi, de formation, de santé et de logement.
- Un mécanisme de screening a été introduit afin d'éviter que toutes les mesures soient soumises à une évaluation approfondie et afin de donner la priorité à celles qui pourraient avoir un impact important sur la pauvreté. Ce *Poverty Impact Assessment* approfondi comporte 7 étapes consécutives qui sont expliquées dans les directives.

3.2.4 Les différentes étapes du *Poverty Impact Assessment*

En Irlande, le processus de test d'impact sur la pauvreté est constitué de deux phases distinctes (Dierckx 2013; Moran 2006; OSI 2006; OSI 2008a).

La première phase consiste en un screening permettant de déterminer dans quelle mesure les dispositions politiques doivent être soumises à un *Poverty Impact Assessment* complet. A cette fin, les fonctionnaires concernés doivent répondre à une série de questions destinées à évaluer la pertinence d'une proposition politique du point de vue de l'intérêt général : les dépenses que la nouvelle politique va occasionner, la mesure dans laquelle le changement apporté modifie la politique existante, et, enfin, dans quelle mesure la proposition politique va affecter les groupes de la population identifiés comme les plus soumis au risque de pauvreté et d'exclusion sociale (comme les femmes, les parents isolés, les familles nombreuses, les personnes handicapées, les chômeurs, la population nomade, les personnes vivant dans des régions ou des quartiers fragiles – ruraux ou urbains –, les personnes confrontées à la pauvreté urbaine, les SDF, les immigrés et les minorités ethniques).

Si, sur cette base, la proposition politique n'aura d'impact sur aucun de ces aspects, un *Poverty Impact Assessment* complet n'est pas nécessaire. Si, au contraire, la proposition politique est susceptible d'avoir un impact sur un ou plusieurs de ces éléments, un *Poverty Impact Assessment* complet doit être effectué (deuxième phase).

La deuxième phase porte sur le Poverty Impact Assessment complet. Il se compose de 7 étapes distinctes qui doivent être respectées :

1. Consultation formelle:

Le *Poverty Impact Assessment* doit faire partie intégrante du processus formel de consultation qui survient à la suite de l'introduction d'une proposition politique. Les parties prenantes pouvant être impliquées sont des fonctionnaires d'autres ministères ou des agences, des organisations non gouvernementales, ou des individus qui seront directement touchés par la proposition politique en question. Cette consultation doit garantir la transparence du processus.

2. Définition explicite des objectifs politiques et du groupe cible :

2.1. Quel est le principal objectif de la proposition politique ?

2.2. Quel est (sont) le(s) groupe(s) cible(s) et de quelle manière la proposition aura un impact sur ce(s) groupe(s) cible(s) ?

2.3. Quelles sont les différences au sein des individus qui composent le(s) groupe(s) cible(s) et entre les groupes cibles qui pourraient impliquer un bénéfice inégalement réparti de la mesure et comment peut-on y remédier ?

3. Identification des données et recherches disponibles:

Quelles sont les données disponibles au sein du pouvoir organisateur et dans les autres ministères ou services ? Quelles sont les autres sources ? Durant cette phase, des données ou des indicateurs permettant de mesurer les progrès doivent également être identifiés.

4. Évaluation de l'impact et prise en considération de pistes alternatives:

4.1. La mesure politique proposée a-t-elle un impact sur la pauvreté (en termes de nombre de personnes en situation de pauvreté ou de niveau de pauvreté), en particulier sur les groupes vulnérables précédemment identifiés ?

4.2. Si aucun effet n'est attendu, quel type de modification de la mesure pourrait engendrer un effet positif ?

4.3. Si un effet positif est attendu, est-ce en termes de prévention de la pauvreté ou bien en termes de réduction du risque de pauvreté ?

4.4. Si un effet négatif est attendu (une augmentation du nombre de personnes en situation de pauvreté ou du risque de pauvreté), quelles mesures peuvent être prises pour contrer cet effet ?

4.5. La proposition politique permet-elle d'atteindre les objectifs formulés en matière de lutte contre la pauvreté ?

4.6. La proposition politique vise-t-elle à réduire les inégalités pouvant conduire à la pauvreté ? Si tel n'est pas le cas, un changement peut-il être apporté en ce sens ?

5. Prise de décision et lancement d'un système de monitoring:

5.1. La proposition sera-t-elle acceptée (sous cette forme) ? Si des modifications sont encore apportées, doivent-elles être soumises à une évaluation ?

5.2. De quelle manière l'impact sur la pauvreté sera-t-il suivi ?

6. Publication des résultats:

Les résultats de ce *Poverty Impact Assessment* peuvent être publiés dans la proposition politique finale ou sur le site internet du ministère concerné.

7. Transfert des résultats :

Le fonctionnaire remplit un formulaire récapitulatif et l'envoie au *social inclusion liaison officer* responsable au sein du ministère concerné, qui le transmet à son tour à l'*Office for Social Inclusion*.

3.2.5 Soutien institutionnel

Le *Poverty Impact Assessment* est effectué par le ministère qui est à l'origine de la proposition politique. Les *Social Inclusion Liaison Officers* au sein des différents ministères, qui ont une mission de communication et de coordination dans toutes les matières relatives à l'inclusion sociale, sont également les personnes de référence au niveau du *Poverty Impact Assessment*.

Dans ce cadre, ils sont soutenus par l'*Office for Social Inclusion* qui assure une fonction de soutien, de coordination et de sensibilisation. Outre l'élaboration et la mise à jour des directives, l'*Office for Social Inclusion* organise des formations adaptées afin d'encadrer les fonctionnaires dans la réalisation d'un *Poverty Impact Assessment*.

Le *Poverty Impact Assessment* s'inscrit dans la stratégie politique globale irlandaise en matière de lutte contre la pauvreté, cadre dans lequel plusieurs autres structures institutionnelles ont également été mises en place afin de soutenir la gouvernance intersectorielle (OSI 2007). Voici une vue d'ensemble des structures les plus importantes :

- **Le *Cabinet Committee on Social Inclusion***, présidé par le premier ministre irlandais, rassemble les ministres concernés, est responsable de la conception stratégique de la politique en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et veille à sa mise en œuvre ;
- **Le *Senior Officials Group on Social Inclusion***, qui réunit des hauts fonctionnaires de différents ministères ayant une opinion générale sur différents aspects de la pauvreté et de l'inclusion sociale ; il attire également l'attention du Cabinet Committee sur de nouvelles questions.
- **L'*Office for Social Inclusion (OSI)***, qui fait partie du Ministère de la Protection sociale et est responsable de la coordination et du monitoring des Plans d'actions nationaux relatifs à l'inclusion sociale. L'OSI coordonne ce processus entre les différents ministères et agences ainsi qu'au niveau des autorités régionales et locales.
- **Les *Social Inclusion Units***, qui ont été créées dans les ministères les plus importants et au sein des autorités locales. Elles se composent des *Social Inclusion Liaison Officers* concernés qui coordonnent, en collaboration avec l'OSI, la contribution du service concerné à la politique de lutte contre la pauvreté.

Avant 2009, l'*Office for Social Inclusion* était soutenu dans ses actions par la *Combat Poverty Agency* (CPA), une agence indépendante, financée par l'Etat, fondée en 1986. Ses missions étaient les suivantes : aide à la décision, soutien des projets et de l'innovation, étude et sensibilisation à la pauvreté à l'exclusion sociale. Grâce à une politique de communication très performante, la CPA a entre autres contribué au fait que la problématique de la pauvreté soit restée une priorité dans l'agenda politique irlandais (De Boyser & Vranken 2008).

En 2009, le CPA a été intégré dans le ministère irlandais. Deux ans auparavant, en 2007, le Gouvernement irlandais avait chargé l'*Office for Social Inclusion* de l'évaluation du CPA. Compte tenu de la tendance préconisant toujours plus d'efficacité, d'efficacité et de plus-value financière ("*value for money*"), ainsi que de la demande concrète de formuler des scénarios de rationalisation⁷, le rôle que le CPA pouvait encore jouer étant donné les nouvelles structures mises en place par le Gouvernement a été examiné.

⁷ Cette question doit également être examinée à la lumière d'un audit du service public irlandais réalisé par le OCDE. Suite à cet audit, le ministre des finances a demandé aux différents ministres d'évaluer leurs agents ministériels respectifs "*to examine whether they can share services, whether it would be appropriate to absorb some of their functions back into their parent Departments or whether some agencies should be amalgamated or abolished*" (Office for Social Inclusion 2008b).

Les conclusions du rapport d'évaluation sont les suivantes (OSI 2008b) :

- le mandat du CPA est très limité en termes de "lutte contre la pauvreté", alors que le cadre politique irlandais s'est modifié : on ne parle plus de lutte contre la pauvreté, mais de "promotion de l'inclusion sociale", un domaine dans lequel un rôle central est réservé à l'*Office for Social Inclusion*;
- le CPA est (trop) éloigné du processus politique: différents ministères ont signalé que les propositions du CPA ne tiennent pas assez compte du contexte politique, et de ce fait, ont peu d'influence réelle sur l'évolution politique;
- la fonction de rapportage indépendant des situations de pauvreté (mise en avant par le CPA) n'est plus seulement assurée par le CPA, mais est partiellement reprise par d'autres dispositifs (quantification des indicateurs EU-SILC irlandais par le CSO, présentation du rapport de politique irlandaise au sujet de la protection sociale et de l'inclusion sociale par la Commission européenne, ...).

Alors que pendant deux décennies le CPA a fourni une contribution méritoire à la politique et au débat public sur la pauvreté et la lutte contre la pauvreté, l'évaluation conclut que les missions spécifiques du CPA au moment de l'évaluation sont pour la plupart reprises par d'autres structures. La raison d'être de cette mission au sein du CPA serait alors moins fondée que ce n'était le cas au départ. Dans l'idée d'un renforcement réciproque, on propose finalement de fusionner le CPA et l'*Office for Social Inclusion* pour former une nouvelle structure. Vers mi-2009, l'*Office for Social Inclusion* et le CPA rejoignent le *Social Inclusion Division*, tout d'abord en tant que division au sein du Département Affaires sociales et Famille et, depuis 2011, au sein du Ministère de la Protection Sociale.

3.2.6 Application et impact

Une étude de 2010 a révélé que jusqu'alors, seule une douzaine de *Poverty Impact Assessment* (PIA) avaient été effectués, tant à l'échelon national que local (TEP&CEPS 2010).

Le site web du *Social Inclusion Division* contient plusieurs exemples de PIA réalisés.

La première série d'exemples porte sur des propositions politiques dont le but concerne de façon claire et directe la lutte contre la pauvreté (Supplementary Welfare Allowance Scheme, One Parent Family Payment, A Strategy to Address Adult Homelessness in Ireland 2008 - 2013) et pour lesquelles le PIA a été effectué une fois la proposition politique complètement rédigée. Ainsi, le PIA a permis de mettre l'accent sur l'impact positif de la proposition en question. La principale motivation à procéder à un PIA était, dans ce cas, d'obtenir le soutien nécessaire pour la proposition politique en attirant l'attention sur son utilité dans la lutte contre la pauvreté (TEP&CEPS 2010)

Le deuxième type d'exemples porte sur le PIA d'un budget annuel. L'impact des impôts et des allocations sur différents groupes cibles est évalué au moyen d'un modèle de microsimulation, par exemple en calculant l'ampleur de la progressivité de l'impôt ou le risque de pauvreté avant et après transferts sociaux. Cette analyse a également lieu au terme du processus politique et est fournie en pièce jointe au budget annuel.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude susmentionnée ont déclaré **que le PIA était en théorie un instrument politique très utile, mais que ses effets sur les propositions politiques concrètes et sur le processus décisionnel politique demeuraient en général très limités**. Le PIA est plutôt considéré comme un exercice purement technique et illustratif, sans avoir de rôle significatif dans les issues politiques finales.

L'impact du PIA se situe à un échelon stratégique bien plus global. Le principal effet du PIA semble essentiellement résider dans l'augmentation de la conscientisation des décideurs politiques et d'autres parties prenantes à la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que dans la sensibilisation des décideurs politiques aux impacts sur la pauvreté de leur politique (Mangan 2009). Le PIA constituait donc avant tout un processus de soutien aux décideurs politiques dans l'établissement de liens entre un domaine politique déterminé ou une proposition politique spécifique et les différentes dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ainsi que dans l'information sur la façon dont leur politique peut avoir un impact en la matière.

En théorie, le fait de rassembler l'expertise de la *Combat Poverty Agency* (avec une expertise très développée sur le plan de la recherche, des stratégies de communication et de participation des acteurs, y compris des personnes vivant dans la pauvreté) et de l'*Office for Social Inclusion* (très impliqué dans le processus politique) dans une nouvelle structure devrait permettre de rapprocher la fonction de sensibilisation du processus politique. La pratique semble toutefois démontrer qu'avec l'abandon de la *Combat Poverty Agency*, l'expertise acquise et la présence d'une parole importante et indépendante ont disparu, éléments qui permettaient de maintenir la pauvreté au premier plan de l'agenda politique.

Enfin, il est intéressant de noter que l'Irlande a lancé l'idée d'un PIA au début des années 1990, époque où elle était encore confrontée à un taux de chômage relativement élevé et à une émigration importante, ce qui la situait plutôt en queue de peloton au niveau de l'UE. Dans le courant des années 1990, l'Irlande a toutefois connu une croissance économique spectaculaire, avec pour conséquence une forte baisse du taux de chômage et une situation de quasi plein emploi. L'Irlande est alors rapidement passée d'un des Etats membres les plus pauvres à l'un des plus riches de l'UE. Les premières applications du PIA au début des années 2000 ont dès lors eu lieu dans une période de croissance économique et de prospérité (relative) sans précédent. Cependant, l'Irlande fut l'un des Etats membres les plus fortement affectés par la crise financière et économique de 2008, impliquant une modification importante du contexte dans lequel le PIA a été réalisé. L'ancien directeur de l'*Office for Social Inclusion* mentionnait à ce propos en 2009 :

"It has actually been applied, however, during a period of unprecedented economic growth and prosperity over the past 10 years. As a result virtually all policies were having a positive impact, and assessment of that impact was not as critical. Over the past year, of course, all that has changed. Ireland is in deep recession and with a major deficit in its public finances. For the next few years, therefore, we will not be assessing the impact of the application of significant additional resources, but of needed cuts in expenditure. In that context, the PIA process may be of more critical importance than it has been up to now"(Mangan 2009). Bien que le PIA pourrait dans ce contexte être d'une grande utilité, les mesures prises dans le cadre de la politique d'austérité ne semblent toutefois pas avoir été soumises à un PIA (Kevin O'Kelly, ancien directeur du *Combat Poverty Agency*, communication personnelle).

3.3 Évaluation d'impact sur la santé (Québec)

La présentation de l'expérience québécoise en matière d'évaluation d'impact commence par une description détaillée de l'application de l'Évaluation d'impact sur la santé (3.3), pour ensuite approfondir l'expérience en matière d'Évaluation d'impact sur la pauvreté (3.4). L'outil d'Évaluation d'impact sur la santé n'a pas seulement été introduit plus tôt et était la principale source d'inspiration pour l'introduction de l'évaluation d'impact sur la pauvreté, mais il a surtout et avant tout conduit au développement d'une stratégie d'application très détaillée qui peut certainement inspirer la mise en place d'un test d'impact sur la pauvreté en Région bruxelloise.

3.3.1 Pourquoi s'intéresser à l'Évaluation d'Impact sur la Santé ?

La santé et les inégalités sociales en la matière sont, comme la pauvreté, des phénomènes complexes dont les causes sont de nature multidimensionnelle. À l'instar de la politique en matière de pauvreté, une politique visant à promouvoir la santé ou lutter contre les inégalités sociales de santé doit avoir un caractère transversal, axé sur des leviers d'amélioration de la santé situés en majeure partie hors du secteur de la santé. Les déterminants de la santé sont en effet présents dans des domaines très différents qui semblent parfois très éloignés de celui de la santé (accès à l'emploi, conditions de travail, conditions d'hébergement, revenus, accès et coût des soins de santé,...).

Au sein des domaines de la santé publique et de la promotion de la santé, plusieurs modèles, instruments et méthodes devant répondre à cette problématique ont été développés au cours des dernières années. L'*Health Impact Assessment* (HIA) ou Évaluation d'Impact sur la Santé (EIS) est l'un de ces instruments, qui, au vu de certaines de ses caractéristiques fondamentales et ses potentiels, peut particulièrement servir d'inspiration à l'élaboration d'un test d'impact sur la pauvreté. Connue sous le nom de *Consensus de Göteborg*, l'EIS est définie comme « **une combinaison de procédures, méthodes et outils par lesquels une politique, un programme ou un projet peut être jugé quant à ses effets potentiels, parfois inattendus, sur la santé de la population et la distribution de ces effets à l'intérieur de la population, et qui identifient les actions appropriées pour gérer ces effets** » (WHO 1999; IAIA 2006).

Une première caractéristique fondamentale de l'Évaluation d'impact sur la santé (EIS) est le lien puissant entre ce concept et une stratégie plus large, celle de l'Healthy Public Policy (« Politiques publiques saines »). L'*Healthy Public Policy* constitue l'une des cinq actions clés pour promouvoir la santé identifiées par la *Charte d'Ottawa*⁸ (WHO 1986), qui est considérée comme un document fondateur de la promotion de la santé à l'échelle internationale. Selon la Charte d'Ottawa, « *la promotion de la santé va bien au-delà des simples soins de santé. Elle inscrit la santé à l'ordre du jour des responsables politiques de tous les secteurs et à tous les niveaux, en les incitant à prendre conscience des conséquences de leurs décisions sur la santé et en les amenant à admettre leur responsabilité à cet égard* ».

Plus récemment, la *Déclaration d'Adélaïde* (WHO & Government of South Australia 2010) a développé l'approche de **Health in All Policies** (l'intégration de la santé dans toutes les politiques), qui a pour but d'aider les dirigeants et les décideurs à intégrer les considérations de santé, de bien-être et d'équité dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et des services. Ces deux approches exigent donc d'évaluer correctement les effets potentiels d'une politique sur la santé et de les prendre en considération dans les processus d'élaboration des politiques. L'EIS est considérée comme une approche qui peut contribuer à répondre à ces deux exigences (Kemmer 2001).

⁸ Les cinq grandes orientations qui redéfinissent le champ de la santé sont l'élaboration de « politiques publiques saines », la création de milieux favorables, le renforcement de l'action communautaire, l'acquisition d'aptitudes individuelles et la réorientation des services de santé (World Health Organization 1986)

Une deuxième caractéristique fondamentale tient au consensus quant au processus à suivre afin de mener une évaluation prospective d'impact sur la santé (Gagnon et al. 2011). L'EIS est en effet encadrée par une démarche standardisée qui permet de structurer l'action et d'encadrer les interventions nécessaires à son application. Différents Etats et régions ainsi que des organisations comme l'OMS et l'UE s'inspirent de cette démarche standardisée.

La démarche consiste en 5 étapes successives (WHO 1999; IAIA 2006; WHO 2013): **(1) Le dépistage ou le filtrage** qui vise à déterminer si une proposition de politique doit être soumise à une évaluation d'impact ; **(2) Le cadrage ou la délimitation** qui a pour objectif d'identifier le type d'informations et de ressources requises ainsi que leur disponibilité ; **(3) L'analyse de l'impact** qui constitue l'évaluation des impacts proprement dite ; **(4) Les recommandations et l'ajustement** ; **(5) L'évaluation de la démarche**, par laquelle on tire les leçons pour les évaluations subséquentes, et, de façon plus fondamentale, pour suivre et mesurer les effets réels de l'implantation d'un projet ou d'une politique.

L'adoption d'une démarche commune a permis l'établissement d'une série de pratiques et de connaissances auxquelles tout nouveau praticien peut recourir, et au sein desquelles il est possible d'échanger des informations sur des expériences concrètes et sur l'efficacité des outils employés. L'amélioration des outils et de la pratique qui en résulte favorise une démarche systématisée, rigoureuse et facile à communiquer aux partenaires comme aux pairs (Saint-Pierre 2009).

Une dernière caractéristique fondamentale de l'EIS qui nous intéresse particulièrement dans cette recherche, est le fait qu'en partant des principes de la promotion de la santé, **la préoccupation à l'égard des inégalités sociales de santé est inhérente à la pratique de l'EIS.** En s'appuyant sur un modèle social de la santé, l'EIS accorde une place prépondérante aux déterminants socioéconomiques de la santé et amène ses utilisateurs à considérer les effets différenciés d'une politique selon les groupes de population (Saint-Pierre, Jobin & Druet 2010).

3.3.2 Historique : la révision de la Loi sur la santé publique au Québec en 2001

À la fin des années 1990 s'est amorcé un processus de réflexion sur la nécessité d'un nouveau cadre législatif pour structurer et soutenir la pratique de santé publique au Québec, l'ancienne Loi sur la santé publique de 1972 étant considérée comme désuète et incomplète. Dans un rapport de 1998, le Ministère de la Santé et des Services Sociaux (MSSS) publie un rapport où est mise en évidence la nécessité d'une modernisation et où sont précisés plusieurs enjeux majeurs de santé publique. L'un des enjeux porte sur l'action à mener pour concevoir des « politiques publiques saines »:

« En effet, l'influence sur la santé des politiques des autres secteurs (éducation, revenu et travail, entre autres) est très importante et il faut trouver des façons plus efficaces d'analyser ces politiques et leurs répercussions et, surtout, de les influencer dans l'intérêt de la santé et du bien-être de la population » (MSSS 1998 in MSSS 2008a).

Le Groupe de travail mis en place pour préparer l'élaboration d'un nouveau cadre législatif s'inscrit dans cette philosophie et évoque **l'importance de se doter d'un encadrement légal pour agir sur les politiques publiques et de mécanismes permettant d'évaluer les répercussions possibles des politiques publiques sur la santé et le bien-être** (CCNPPS 2012; MSSS 2008a).

La Loi sur la santé publique, adoptée en 2001, marque un tournant dans la pratique de la santé publique au Québec, lui conférant une légitimité et un pouvoir d'influence accrus. En effet, la Loi fournit des assises et un cadre pour développer la prévention au sein du système de santé et des services sociaux, d'une part, et pour agir sur les politiques publiques qui ont des effets sur la santé, d'autre part (MSSS 2008b).

3.3.3 L'article 54 : une disposition clé de la Loi sur la santé publique

L'article 54 de la Loi sur la santé publique de 2001 est considéré comme un levier majeur pour l'élaboration et l'adoption de politiques favorables à la santé, en ce qu'il reconnaît explicitement le principe de l'action intersectorielle, c'est-à-dire le fait que les décisions prises dans les différents domaines d'action du gouvernement peuvent avoir des répercussions, directes ou indirectes, sur la santé de la population (MSSS 2006; Saint-Pierre, Jobin & Druet 2010).

En vigueur depuis juin 2002, l'article stipule que :

« Le ministre est d'office le conseiller du gouvernement sur toute question de santé publique. Il donne aux autres ministres tout avis qu'il estime opportun pour promouvoir la santé et adopter des politiques aptes à favoriser une amélioration de l'état de santé et de bien-être de la population. A ce titre, il doit être consulté lors de l'élaboration des mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur la santé de la population. »

L'application de ce principe s'articule autour de nouveaux rôles confiés au Ministre de la Santé et des Services sociaux (Saint-Pierre, Jobin & Druet 2010) :

(1) Le premier alinéa de l'article 54 confirme la fonction de « conseiller » du ministre responsable de la Santé et des Services sociaux au sein du gouvernement, et lui confère un pouvoir d'initiative qu'il peut mettre à profit en donnant de façon proactive des avis à ses collègues de tous les secteurs d'intervention gouvernementale, dans l'optique de favoriser le développement et l'adoption de politiques publiques favorables à la santé et au bien-être (CCNPPS 2012; MSSS 2008a).

La confirmation dans le premier paragraphe de la fonction du ministre de la santé en tant que conseiller du gouvernement pour les questions relatives à la santé peut sembler a priori assez banale. Cependant, le fait que cette fonction soit désormais formellement reprise dans la loi a demandé un important changement des mentalités qui s'est révélé moins évident que ce qu'on aurait pu penser dans un premier temps.

“

Le ministre est toujours le conseiller du gouvernement. Un ministre conseille son gouvernement, et il décide. Écrire ça dans une loi ; il y a un élément de tautologie. Le fait de l'écrire dans une loi fait que tout le monde – la population, les médias, mais aussi le parlement et le gouvernement – va dire que c'est écrit dans la loi, que le ministre mandaté doit nous conseiller sur l'impact sur la santé... Il faudra que ce ministre-là puisse montrer qu'il a fait ce travail là.

Dans le fond, on passe de quelque chose qui est informel à une chose formelle. Ça a vraiment beaucoup d'impact. Par exemple, quand on l'a présenté à la ministre de la santé à l'époque, elle a demandé de quel droit le ministre de la santé pourrait poser des questions aux autres ministres sur des dossiers qui concernent le transport, la culture, le développement des mines, des forêts, ... De quel droit le ministre de la santé intervient ? Alors c'est bien ça ce que l'article 54 dit : le ministre de la santé est le conseiller sur les éléments qui touchent la santé, pas dans son ministère, mais dans le gouvernement dans son ensemble.

Donc il y a un élément de tautologie, mais essentiellement il y a un changement de philosophie, d'approche. Les ministres ils ont toute suite compris ce que ça voulait dire pour eux. Ils ont compris que si ils ne le faisaient pas, alors ils pourraient être mis dans l'embarras. Donc cette formulation a l'air d'être assez « gentille », mais en fait c'est assez puissant.

Richard Massé⁹, communication personnelle

(2) Le deuxième alinéa crée quant à lui la responsabilité des ministères et organismes gouvernementaux de tenir compte de l'incidence de leurs projets de loi et règlement sur la santé et de consulter à ce sujet le ministre de la Santé et des Services sociaux.

Le processus repose donc, d'une part, sur la responsabilité du ministre promoteur, et, d'autre part, sur le soutien du Ministre de la Santé (et son Ministère, le *Ministère de la Santé et des Services sociaux*, MSSS), qui a pour mandat d'éclairer le gouvernement et de soutenir les ministères et les organismes gouvernementaux dans leur 'nouvelle' responsabilité (CCNPPS 2012; MSSS 2008a).

Il importe de bien comprendre cette formulation. **La clause d'impact confie au ministère ou à l'organisme responsable de la proposition politique concernée la responsabilité d'évaluer l'impact sur la santé.** Ce n'est pas au ministre de la santé qu'il incombe de lancer des évaluations d'impact, et il n'existe pas non plus de processus objectif explicite qui détermine si une évaluation d'impact doit être réalisée ou non.

⁹ Richard Massé était, de 1998 à 2003 sous-ministre adjoint et directeur national de santé publique au Ministère de la Santé et des Services Sociaux du Québec. À ce titre, il a notamment coordonné la révision de la Loi sur la santé publique. De 2003 à 2008, il était président-directeur général de l'Institut national de santé publique du Québec.

Ce choix est également déterminant pour l'attitude que le MSSS adopte en la matière, une attitude de sensibilisation et de soutien.



Au Québec on a donc confié la responsabilité d'évaluer l'impact sur la santé aux autres ministères. Ce choix, cette « liberté », peut poser des difficultés, mais en même temps ça influence la philosophie, la stratégie qui est adopté par le MSSS, qui est une stratégie de soutien aux autres ministères, de recherche de situations gagnant-gagnant. Ce qui met les gens du MSSS dans une position de soutien, de soutenir les autres ministères dans l'atteinte de leurs propres missions. Et là, ça peut avoir des gains à très long terme, de changer la culture, de vraiment faire en sorte que la préoccupation à l'égard de la santé et des inégalités sortent de la frontière administrative de la santé.

Mais il faut imaginer la réaction de ces gens-là, par rapport aux gens de la santé publique, si ils n'avaient pas adopté une approche collaborative, et si c'était davantage la confrontation, un "tapage" sur les doigts... Si c'est toujours la santé publique qui vient dire, ce que vous faites, ce n'est pas bien. A la limite, il y a comme une espèce d'intégration, on l'espère en tout cas, une intégration des préoccupations santé. Peut-être c'est lourd. Mais je crois que c'est mieux qu'un jugement. Je crois que ça aurait été pire si on avait adopté une autre approche.

Si on vise une collaboration intersectorielle, une approche de gouvernance horizontale et cohérente, ça serait un peu se tirer une balle dans le pied, que d'avoir un ministère qui va, de façon très critique, tomber sur les autres.

INSPQ/CCNPPS, communication personnelle

Ce que nous retenons de l'article 54 :

- il permet que les préoccupations en matière de santé bénéficient d'un ancrage structurel dans le processus décisionnel des différents domaines politiques et tente ainsi de promouvoir une approche politique intersectorielle
- le droit d'initiative du ministre de la santé et son rôle de conseiller auprès de ses collègues du gouvernement sur les questions de santé publique;
- la responsabilité de chaque ministre de tenir compte de l'impact possible de leurs initiatives réglementaires sur la santé;

3.3.4 La stratégie d'application de l'article 54

Pour être en mesure de faire vivre et soutenir l'application de l'article 54, le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a développé une stratégie d'application qui comprend deux grands volets (CCNPPS 2012; MSSS 2008a):

- **l'implantation d'un mécanisme intragouvernemental d'Évaluation d'Impact sur la Santé (EIS)**, permettant aux ministères et organismes d'évaluer au préalable les effets possibles sur la santé des différentes mesures qu'ils projettent ;
- **le développement et le transfert des connaissances** par la mise en place d'un programme de recherche sur les politiques publiques favorables à la santé.

Au sein de la Direction de la Santé publique du MSSS, c'est la Direction de la planification, de l'évaluation et du développement en santé publique qui a été chargé de la coordination et mise en œuvre de la stratégie d'application et du déroulement du mécanisme d'EIS.

Différentes personnes interrogées ont souligné l'importance d'une telle stratégie et considèrent cette dernière comme l'un des principaux facteurs de succès. L'article 54 de la *Loi sur la santé publique* ne suffirait pas en lui-même pour qu'il soit effectivement tenu compte de l'impact potentiel de la politique sur la santé.

“

« L'évaluation d'impact sur la santé est une des stratégies d'application de l'article 54. L'article 54 en soi, ne dit rien sur l'EIS, mais marque bien la volonté du gouvernement d'institutionnaliser l'EIS de façon à tenir compte des effets potentiels des projets de loi et de règlement sur la santé .»

MSSS, communication personnelle

“

Il faut toujours mettre l'outil du test d'impact dans un cadre plus large, dans le processus administratif et juridique qui l'accompagne. Parce que des outils, il en existe. Plusieurs gouvernements utilisent des outils différents. Il faut l'accompagner d'une stratégie d'application. Dans ce cadre on a introduit plusieurs autres mécanismes, parce qu'il ne faut pas penser que l'outil il vit tout seul. L'article 54 est une disposition légale, mais il y a beaucoup, de dispositions légales, dans tous les gouvernements, mais qui ne sont pas mises en application.

Richard Massé, communication personnelle

3.3.5 Premier volet de la stratégie d'application : Le mécanisme intragouvernemental d'Évaluation d'impact sur la santé (EIS)

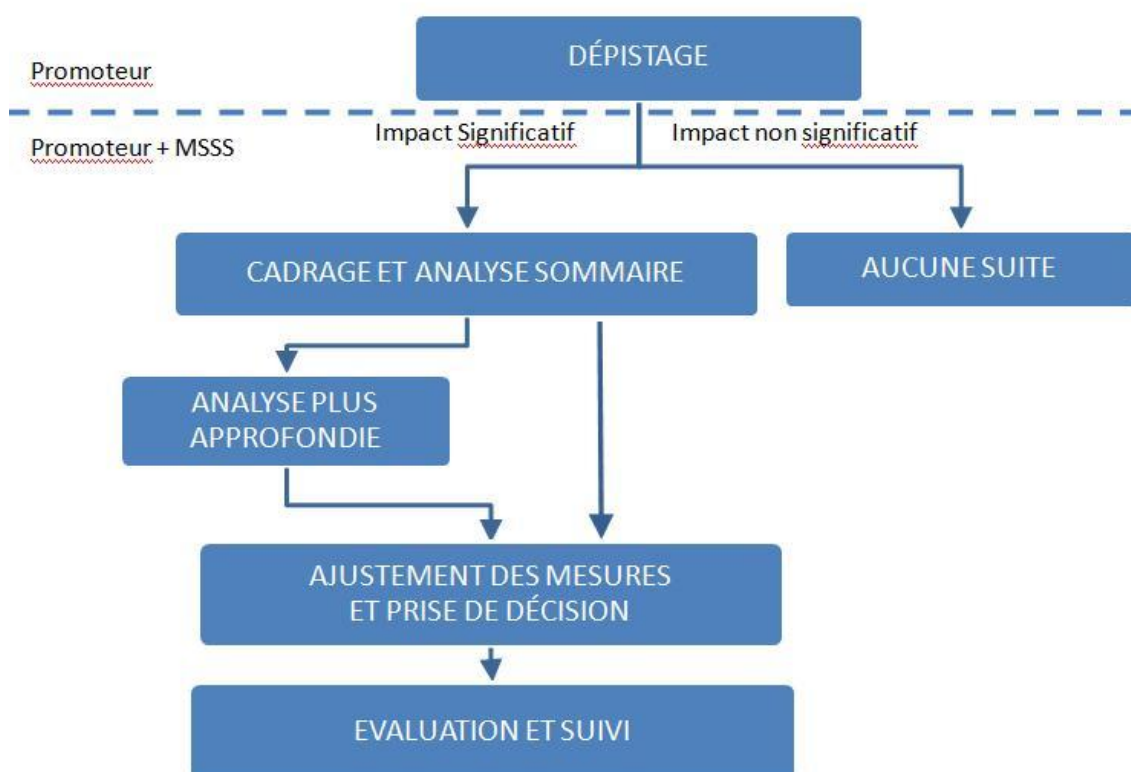
Le premier volet de la stratégie d'application de l'article 54 consiste donc dans la mise en place d'un mécanisme intragouvernemental d'EIS. Il s'agit donc d'une combinaison de procédures, méthodes et outils développée par le MSSS pour permettre aux ministères et organismes de prendre en compte l'incidence possible de leurs actions sur la santé et le bien-être.

Le mécanisme d'EIS repose sur la responsabilité du promoteur du projet de loi ou de règlement, qui doit procéder lui-même aux évaluations d'impact sur la santé. Tout au long de la démarche d'évaluation, le promoteur peut toutefois compter sur le soutien du MSSS et des ressources de son réseau, qui lui fourniront des outils d'aide à la décision et l'expertise nécessaire (Ministère de la Santé et des Services sociaux 2008a).

LES ÉTAPES DE L'EIS

S'inspirant de la démarche standardisée (voir 3.2.1), le processus de l'EIS développé par le MSSS comporte cinq étapes qui permettent de structurer la pratique (MSSS 2006). Il est important de noter que le processus d'EIS est itératif et donc adaptable à chaque situation .

Les étapes de l'EIS



Source : MSSS 2006

1) LE DÉPISTAGE :

- Permet d'identifier les propositions de projets de loi et de règlement qui requièrent vraiment une EIS, dans une perspective d'efficacité et d'utilisation optimale des ressources ;
- les questions qui doivent être posées à cette étape sont : quels sont les éléments du projet de loi ou de règlement qui peuvent avoir un impact significatif sur les déterminants de l'état de santé et la qualité de vie des individus ? Quels sont les groupes de la population touchés par ces éléments ? Selon l'information recueillie, doit-on passer à l'étape de cadrage et d'analyse sommaire ? Sinon, pourquoi ?

2) LE CADRAGE ET L'ANALYSE SOMMAIRE :

- Permettent de définir, à partir de données probantes et d'avis d'experts, la source des impacts possibles, la nature de ces impacts, leur ampleur ainsi que les groupes les plus susceptibles d'être affectés ;
- l'information recueillie au cours de l'étape du cadrage permet de dresser un tableau préliminaire des effets anticipés d'une mesure sur les déterminants de l'état de santé et de documenter avec l'aide des experts de la santé leurs effets sur la santé de la population ;
- l'analyse sommaire est caractérisée par l'utilisation de l'information existante, de démarches minimales de quantification et d'une consultation d'experts limitée dans le temps ;
- permet de répondre aux questions suivantes : quels sont les mesures prévues pouvant avoir un impact significatif sur la santé ? Quels sont les déterminants de la santé touchée ? Quels sont les groupes visés ? Quels sont la nature et l'ampleur des impacts ? Quel est le type de données utilisées ? Quelles sont les mesures d'atténuation envisagées ?
- cette étape constitue une analyse qui peut être suffisante en soi ou qui peut montrer qu'une évaluation plus approfondie est nécessaire.

3) L'ANALYSE APPROFONDIE:

- Permet de préciser les impacts potentiels sur la santé et de proposer des solutions pour les atténuer ;
- suppose la collecte de nouveaux renseignements et données, la consultation de représentants des groupes touchés par les impacts significatifs potentiels ainsi que la collaboration d'experts.

4) L'AJUSTEMENT DES MESURES ET LA PRISE DE DÉCISION :

- Le promoteur ajuste, le cas échéant, le projet de loi ou de règlement pour éviter les impacts potentiels négatifs sur la santé et le bien-être de la population.

5) L'ÉVALUATION DU PROCESSUS ET LE SUIVI :

- Un retour sur les différentes étapes de l'EIS ;
- l'évaluation doit couvrir tant les méthodes que les processus pour améliorer la qualité et la pertinence de l'EIS à long terme. Par ailleurs, les ministères et organismes doivent définir des indicateurs appropriés pour assurer le suivi du projet de loi ou de règlement. Dans ce suivi devraient notamment être considérés les impacts sur les déterminants de la santé et du bien-être.

En pratique, le MSSS met principalement l'accent sur les étapes du dépistage et de l'analyse sommaire, permettant ainsi un repérage assez rapide des impacts potentiels (Gagnon et al. 2008). De nadruk ligt dan ook niet op het doorvoeren van uitgebreide impactanalyses, maar in de eerste plaats op het analyseren en belichten van de manier waarop een bepaald beleidsvoorstel inspeelt op de gezondheidsdeterminanten.



Actuellement, l'EIS ne répond pas au modèle idéal comme il est présenté dans le guide. Les EIS ne sont pas des rapports détaillés, pas des recherches scientifiques. Il s'agit principalement de courriels assez courts dans lesquels on essaie d'expliquer le lien entre la proposition et le concept des déterminants sociaux de la santé. [...] Dans ces courriels on essaie plutôt de poser 'les bonnes questions', comme "avez-vous pensé à ceci ?", "une recherche nous a montré que...", "une autre expérience nous a appris que...", etc. On investit principalement à expliquer le lien avec les déterminants de la santé.

MSSS, communication personnelle



Il faut garder en tête que ce ne sont pas toujours des analyses très approfondies. On est beaucoup plus dans le dépistage et le cadrage. C'est rare qu'ils aillent plus loin dans la démarche. [...] Ce ne sont pas des EIS proprement dites. C'est une forme d'évaluation d'impact qui est vraiment sommaire, des analyses sommaires. On est plus au niveau des analyses sur les déterminants de la santé, et quels ajustements ils pourraient faire.

INSPQ/CCNPPS, communication personnelle

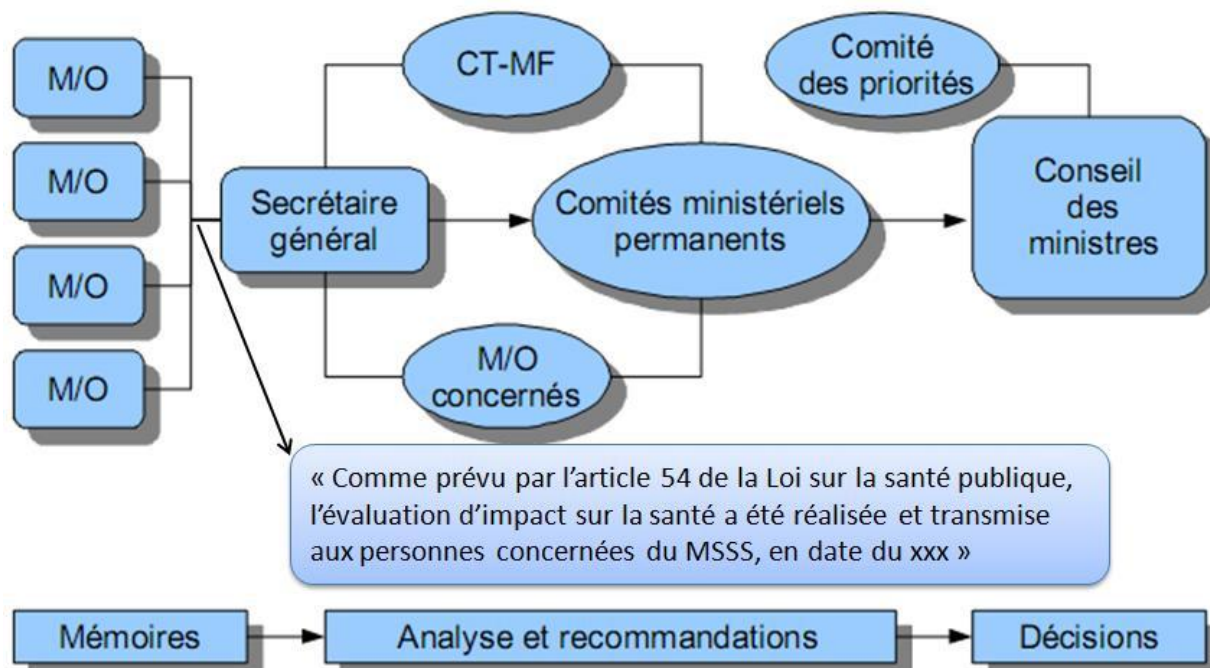
L'INSERTION DE L'EIS DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

Pour tout projet de loi ou de réglementation, le ministère ou organisme gouvernemental responsable (M/O) présente un exposé des motifs en fin de processus politique préparatoire, exposé envoyé conjointement avec le projet de loi au Secrétariat général du Ministère du Conseil Exécutif (MCE).

Ce MCE a un rôle central dans le processus de décision: il représente un lieu de coordination des objectifs poursuivis et des actions entreprises par le gouvernement et il établit le lien avec les comités ministériels, le Conseil du trésor (CT), le ministère des Finances (MF) et les autres ministères visés par le projet (M/O concernés).

Sur la base de ce mémoire, le Secrétariat général du MCE vérifie en effet si le projet a fait l'objet des analyses nécessaires avant de le soumettre au Conseil exécutif (« le Conseil des ministres », principal organe décisionnel du gouvernement).

L'EIS dans le processus de décision gouvernemental



Source : MSSS 2008a

Formellement, le Secrétariat général du MCE joue en effet un rôle stratégique dans la mise en œuvre de l'article 54 (Gagnon, Turgeon & Dallaire 2008). S'il croit qu'un projet de loi ou de règlement peut avoir des répercussions sur la santé (et qu'aucune EIS formelle n'a été faite), le Secrétariat général du MCE achemine une demande d'avis au MSSS (MSSS 2008a).

Pour rencontrer la demande des ministères et organismes de rendre visibles leurs efforts et mettre en valeur les mesures d'atténuation ou de bonification de leur projet, le MSSS a convenu avec le MCE que les mémoires pourraient comporter, à la section 'consultation entre les ministères', la mention suivante : « Comme prévu par l'article 54 de la Loi sur la santé publique, l'évaluation d'impact sur la santé a été réalisée et transmise aux personnes concernées du MSSS, en date du *** ». Cette mention confirme que l'EIS a été menée avec le soutien du MSSS. Cette mention peut aussi servir au MCE, pour ses analyses subséquentes (MSSS 2008a).

Une analyse du MSSS montre que seulement 10 % des demandes viennent directement des promoteurs des projets, la majorité étant transmises par le MCE. Dans ce dernier cas (et donc la plupart), le MSSS doit répondre dans des délais très courts. Ils doivent se limiter alors à des analyses moins approfondies, et il est clairement difficile d'en encore apporter des modifications majeures. (MSSS, communication personnelle). Dans approximativement 50 % des cas où la demande a été transmise par le MCE, le MSSS avait néanmoins déjà été consulté plus en amont (CCNPPS 2012).

LA CRÉATION D'UN RÉSEAU DE RÉPONDANTS MINISTÉRIELS

La collaboration des décideurs des autres secteurs d'intervention étant une condition nécessaire à la mise en œuvre du mécanisme intragouvernemental d'évaluation d'impact, un répondant a été nommé au sein de la quasi-totalité des ministères, afin de sensibiliser les différents ministères à la mise en œuvre de l'article 54 et de s'en approprier les enjeux sous-jacents. Le réseau des répondants, qui se réunit au moins deux fois par an, est considéré comme un canal privilégié d'échanges et de transfert des connaissances.

La responsabilité de ces répondants est de faire connaître les outils d'évaluation d'impact à travers leur propre ministère et de soutenir leur application. Ces répondants fonctionnent un peu comme les 'antennes' dans les différents ministères, ayant un rôle d'identifier les projets qui pourraient avoir un impact sur la santé et pour lesquels un soutien du MSSS s'avère utile. D'autre part, les répondants alimentent aussi le MSSS sur les difficultés d'application concrète de l'EIS et sur les ajustements à apporter (CCNPPS 2012; MSSS 2008a).

De façon plus concrète, le répondant est appelé à :

- Agir comme personne-ressource pour les demandes d'information générale relative à l'application de l'article 54 (aspects légaux, documentation, outils, etc.) ;
- Agir comme personne-ressource pour la promotion des politiques publiques favorables à la santé auprès des gestionnaires et du personnel, ainsi que de l'évaluation d'impact sur la santé des projets de loi et de règlement ;
- Collaborer à la collecte d'information pertinente, au sein de son organisation, pour orienter la recherche sur les politiques publiques favorables à la santé ;
- Participer, sur une base ponctuelle, aux rencontres du réseau et aux travaux pour l'élaboration de projets spécifiques en lien avec les politiques publiques favorables à la santé ou l'évaluation d'impact sur la santé ;
- S'assurer de la diffusion, au sein de son organisation, de l'information sur des événements, des activités de transfert des connaissances, en lien avec les politiques publiques favorables à la santé (forum des répondants, journées annuelles de santé publique, etc.) (CCNPPS 2012).

Dans le cadre d'une recherche sur l'adoption de politiques publiques favorables à la santé au Québec, le bien-fondé du réseau des répondants ministériels a été unanimement souligné par les personnes qui en font partie. De même, les répondants témoignent de l'importance de compter sur des personnes fortement convaincues par, et effectivement engagées dans les objectifs du dispositif (Gagnon et al. 2011).

LA PRODUCTION ET LA DIFFUSION D'OUTILS

Afin de soutenir les ministères et organismes dans l'application de l'article, le MSSS a produit différents outils. Ceux-ci ont été élaborés en étroite collaboration avec le réseau des répondants et l'INSPQ (au sujet de l'entente avec l'INSPQ, voir après dans le point 3.2.6) (CCNPPS 2012; MSSS 2008a; Saint-Pierre, Jobin & Druet 2010) :

- Un **bulletin d'information**, *Le 54*, diffusé à l'intention du réseau de répondants
- Un **guide pratique d'EIS** (MSSS 2006) pour soutenir les personnes chargées d'élaborer les projets de loi et de règlement et d'en analyser l'impact sur la santé. Ce guide présente l'information de base nécessaire sur l'EIS et comporte les objectifs, méthodes, définitions et processus concernant l'EIS ainsi que des grilles d'évaluation pour le dépistage, le cadrage et l'analyse sommaire.
- Une série d'outils pour faciliter et systématiser les tâches qui sont associées à chaque étape de l'EIS, comme un outil de dépistage et un **outil de cadrage et d'évaluation préliminaire** (publiés en annexe du guide pratique)
- Un **document d'information sur les déterminants de la santé**, « *La santé, autrement dit... Pour espérer vivre plus longtemps et en meilleure santé* » (MSSS 2007). Ce document a été publié suite aux conclusions d'une étude de 2003 sur l'implémentation du mécanisme d'EIS et la réceptivité de la mesure en rencontrant et questionnant les hauts fonctionnaires de 18 ministères et organismes (L'Observatoire de l'Administration Publique de l'ENAP 2003). L'étude avait en effet révélé une faible adhésion de certains ministères et organismes autour des principes visés par l'article 54 et identifié le manque de connaissances à l'égard des mécanismes et facteurs qui déterminent la santé et le bien-être comme principaux obstacles à l'implantation. Le document d'information et de sensibilisation a trait à huit grands déterminants de la santé (soit les habitudes de vie, l'éducation, le logement, le transport, l'aménagement urbain, l'environnement physique, l'environnement social et la pauvreté) et pour chacun des déterminants retenus, il est fait état des connaissances récentes, de réalisations actuelles et d'actions qui pourraient être menées dans différents secteurs d'activité ;
- Plus récemment, le MSSS a publié un **nouveau document de sensibilisation** à l'intention de ses partenaires gouvernementaux afin de les soutenir dans l'application de l'article 54 : « *La santé et ses déterminants. Mieux comprendre pour mieux agir* » (MSSS 2012).

3.3.6 Deuxième volet de la stratégie d'application : le développement et le transfert des connaissances sur les politiques publiques favorables à la santé

Dans cette perspective, le MSSS a mis en place un second volet stratégique, afin d'appuyer l'instauration du mécanisme intra-gouvernemental d'EIS et, plus largement, d'accroître les connaissances en matière de politiques publiques favorables à la santé.

UN PROGRAMME DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES FAVORABLES À LA SANTÉ

En 2002, le MSSS s'est associé au Fonds de la recherche en santé du Québec (FRSQ) et au Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) pour mettre en place un programme de recherche afin de soutenir l'élaboration de politiques publiques favorables à la santé et au bien-être (CCNPPS 2012; Gagnon, Turgeon & Dallaire 2008; MSSS 2012).

Le programme de recherche poursuit les objectifs suivants :

- Soutenir le **développement d'outils** pour l'évaluation de l'impact des politiques publiques ;
- Consolider et accroître les **capacités de recherche interdisciplinaire et multidisciplinaire** ainsi que l'expertise disponible au Québec dans ce domaine ;
- Soutenir des **recherches appliquées** pour évaluer les effets a priori et a posteriori sur la santé et le bien-être de politiques, de lois et de règlements introduits par les différentes instances du gouvernement ;
- Favoriser le **transfert des connaissances** vers les décideurs et les professionnels concernés.

Des appels de propositions de recherche ont été lancés sur les différentes thématiques que le MSSS a ciblées :

- Les concepts et méthodes pour l'analyse des actions gouvernementales ;
- L'élaboration de politiques publiques favorables à de saines habitudes de vie ;
- L'évaluation des impacts des actions gouvernementales sur la santé et le bien-être ;
- La pauvreté et l'exclusion sociale (suite à l'adoption, en 2002, de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale)

C'est dans le cadre de l'appel à projets "Concepts et méthodes pour l'analyse des actions gouvernementales", qu'en 2005 une équipe de recherche multidisciplinaire a été créée, le Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS) (Gagnon et al. 2011). Le GÉPPS regroupe des chercheurs issus de différentes disciplines et divers milieux universitaires au Québec et à Montréal. Les travaux du GÉPPS sont axés sur l'analyse du processus décisionnel, de l'évaluation prospective d'impact sur la santé ainsi que sur l'utilisation et l'appropriation des connaissances, en lien avec la mise en œuvre de l'article 54 de la Loi sur la santé publique. Les recherches visent une meilleure compréhension du processus d'élaboration des politiques publiques de manière à favoriser, d'une part, l'intégration des impacts sur la santé dans les mesures gouvernementales et d'autre part, le partage des connaissances entre le milieu scientifique et celui de l'administration publique.

UNE ENTENTE MSSS-INSPQ SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 54

L'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) a comme objectif d'informer le Ministre de la Santé et des Services sociaux (MSSS) des impacts des politiques publiques sur la santé et le bien-être de la population.

À ce titre, l'INSPQ est associé aux travaux du MSSS. Une entente touchant spécifiquement le soutien à l'application de l'article 54 a été établie entre le MSSS et l'INSPQ. Cette entente vise les deux volets de l'article 54, soit le soutien au rôle de conseiller du ministre de la Santé et des Services sociaux aux autres ministères d'une part, et le soutien au processus d'EIS des lois et règlements d'autre part. Plus spécifiquement, le rôle de l'INSPQ consiste à :

- soutenir le MSSS en ce qui a trait au mécanisme d'évaluation d'impact sur la santé et au programme de recherche, via la production d'avis, synthèses de connaissances et portraits analytiques ;
- jouer un rôle de veille et de transfert de connaissances au MSSS et aux répondants ministériels, entre autres via le développement des outils pour faciliter l'accès à l'expertise et aux connaissances (conception d'un portail web portant sur les politiques publiques et la santé, production et diffusion d'un bulletin de veille Politiques publiques et santé, offre d'activités de formation, ...) ;
- assurer une fonction de veille sur ce qui touche les politiques publiques favorables à la santé (CCNPPS 2012).

Finalement, l'INSPQ héberge le Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS), l'un des six centres de collaboration nationale en santé publique financés par l'Agence de la santé publique du Canada. Les six Centres forment un réseau à travers le Canada et chacun se spécialise dans un secteur particulier en santé publique ; le mandat spécifique du CCNPPS porte sur les politiques publiques favorables à la santé. Le mandat du CCNPPS est plus particulièrement d'accroître l'expertise des acteurs de santé publique en matière de politiques favorables à la santé à travers le développement, le partage et l'utilisation de connaissances à ce sujet. Le CCNPPS s'intéresse particulièrement aux politiques publiques susceptibles d'avoir une influence favorable sur les déterminants sociaux, économiques et environnementaux de la santé et a développé un axe de travail portant spécifiquement sur l'EIS, lequel a permis de produire plusieurs documents sur la théorie et la pratique de l'EIS. **La cohabitation de l'INSPQ et du CCNPPS permet notamment à ces deux partenaires de consolider leur expertise sur les politiques publiques favorables à la santé et l'Évaluation d'impact sur la santé** (CCNPPS 2012).

3.3.7 Application et réalisations

Sur base des données du MSSS et des observations des personnes impliquées dans la mise en œuvre de l'article 54, Gagnon et al. (2008) constatent qu'il y a **une sensibilisation accrue et une appropriation de plus en plus grande du processus d'EIS par les ministères et les organismes.**

Les efforts du MSSS pour sensibiliser et soutenir les ministères et organismes à l'aide des outils et mécanismes intra gouvernementaux a favorisé la mise en œuvre du processus d'EIS. Ainsi, de 2002 à 2012, le MSSS a enregistré 519 demandes de consultation de la part des autres ministères (Centre de Collaboration Nationale sur les Politiques Publiques et la Santé 2012). Alors qu'il a reçu quelque 300 demandes au cours de la période 2002-2012, le MSSS a à chaque fois reçu une centaine de demandes en 2011 et 2012 (MSSS, communication personnelle).

Il est néanmoins important de noter que ces demandes concernent principalement les secteurs « proche » du MSSS (l'environnement ; l'agro-alimentaire ; l'emploi et la solidarité sociale) ; la participation à l'implantation de l'EIS demeure encore faible pour les ministères et organismes à vocation économique (Gagnon, Turgeon & Dallaire 2008 ; MSSS, communication personnelle).



Quand on travaille avec les gens des secteurs sociaux, que ça soit l'éducation, mais aussi l'environnement, et l'agriculture pour certains projets, ces gens comprennent assez bien, se sentent assez confortable avec les déterminants de la santé. Ils se sentent 'partie' de ça. Et quand on en parle, on parle d'eux.

Quand on parle avec les gens des secteurs économiques, des secteurs comme le développement économique, l'industrie, les mines, les forêts, ... Ces gens là ne sont pas habitués au concept des déterminants de la santé. Pour eux, ce qui compte, ce sont les éléments liés à la productivité, aux résultats économiques. Le lien avec la santé ne se fait pas facilement

Richard Massé, communication personnelle

Le premier objectif de l'EIS est de sensibiliser et de responsabiliser les décideurs des différents secteurs à l'égard de la santé et des inégalités de santé. Le premier impact de l'outil est d'amener les acteurs de santé publique à la table de discussion avec d'autres secteurs et ministères sur des questions qui « sortent » du secteur de la santé proprement dit, y introduisant les préoccupations en matière de santé. Les acteurs de santé publique apportent des données scientifiques, mettant en lumière les liens entre la mission des décideurs « hors santé » et leur impact sur la santé et les inégalités, permettant ainsi d'alimenter les réflexions, d'éclairer la prise de décision et d'avoir une compréhension et vision élargies des enjeux.



Le fait d'amener un autre type d'information, qui est l'information sur la santé et les inégalités sociales, qui n'est traditionnellement pas prise en compte quand les politiques font leur analyse d'impact prospective – parce que bien entendu, chaque décideur fait son analyse quand il développe des politiques publiques, ils vont essayer d'évaluer à l'avance les impacts potentiels, et là, très rarement la santé et les inégalités sont prises en compte – juste le fait d'apporter ces informations, nouvelles en soi, renforce le processus de décision.

Et ce transfert de connaissances, permettant une compréhension conceptuelle du lien entre la mission des décideurs « hors santé » et leur impact sur la santé et les inégalités, ça se ne traduit pas nécessairement directement sur la proposition qui était indemnisée. Mais ça permet très certainement une compréhension plus large, une compréhension d'une responsabilité partagée, d'une responsabilité sociétale à l'égard de la santé et des inégalités de santé. Mais ça c'est très difficile à évaluer.

INSPQ/CCNPPS, communication personnelle

L'exemple d'un cas cité lors de l'entretien avec l'INSPQ/CCNPPS est très éloquent dans cette optique.



En 2010, il y avait une proposition d'une politique venant d'une organisation gouvernementale, un organisme qui gère les jeux de hasard, qui proposait d'étendre leurs activités aux jeux sur internet. La santé publique était contre cette idée¹⁰. Comme cela a quand même été approuvé, certains disaient que l'article 54 n'a pas fonctionné. À ce moment, le directeur de santé publique a rendu public l'avis qu'il avait soumis à ce sujet.

Le MSSS avait bien émis son opinion par rapport au projet. Et ce qui était nouveau, c'est le fait que le MSSS a été invité à participer à la table de discussion, avec le ministère des finances, le cabinet du premier ministre, etc. C'est grâce à l'article 54, qu'ils ont été appelés à participer à cette grande réflexion collective, que la santé publique a eu sa place. Si il n'y avait pas eu l'article 54, ça n'aurait pas été le cas. Et ils ont quand même pu influencer, par exemple sur des mesures de monitoring, de suivre les impacts sur des groupes vulnérables.

Donc on peut dire que l'article 54 a bien fonctionné. Mais l'esprit de l'article 54, c'est bien celui de « health in all policies », c'est d'amener les acteurs de la santé publique à la table de discussion.

INSPQ/CCNPPS, communication personnelle

La réaction de l'ancien ministre des Finances aux recommandations de l'INSPQ résume parfaitement l'argument susmentionné.



Quant au ministre des Finances, Raymond Bachand, il a simplement vu dans la sortie des directeurs de santé publique l'expression de ceux qui font leur travail, à savoir: «amener sur la table des risques au niveau de la santé publique». Avec Loto-Québec, a-t-il plaidé, ce sera «canalisé et contrôlé»
Le Devoir 2010

¹⁰ En mars 2010, l'INSPQ a déposé un mémoire au ministère des Finances, contenant une analyse de santé publique de l'Étatisation des jeux d'argent sur Internet au Québec (Papineau & Leblond 2010).

3.4 Évaluation d'impact sur la pauvreté (Québec)

3.4.1 La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Loi 112)

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Loi 112) a été adoptée à l'unanimité le 13 décembre 2002 par l'Assemblée nationale du Québec. La Loi 112 « vise à guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté ». La loi institue à cet effet « une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (article 1) qui vise « à amener progressivement le Québec au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, selon des méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales » (article 4).

Cette loi est particulière, non seulement parce qu'elle est la première du genre en Amérique du Nord, faisant de la lutte contre la pauvreté une priorité explicite pour un gouvernement, mais aussi parce qu'elle est le produit direct d'une initiative citoyenne, confirmant le succès d'une remarquable démarche de mobilisation populaire et de délibération publique (Noël 2003).

L'évènement souvent mentionné comme point décisif dans l'histoire de la Loi, est la marche « *Du pain et des roses* ». Organisée par la Fédération des femmes du Québec en juin 1995, cette marche de plus de 200 kilomètres réunit des centaines de femmes qui marchent jusqu'à Québec, depuis Montréal et Rivière-du-Loup, pour faire valoir une série de demandes visant à lutter contre la pauvreté et la violence faite aux femmes. Ce nouveau discours des femmes sur la pauvreté permettait en fait d'identifier un enjeu central et unificateur, autour duquel une large coalition d'acteurs sociaux pouvait se mobiliser (Mercier & Mendell 2009a; Mercier & Mendell 2009b; Noël 2003).

En 1997, pendant un mois, au moment même où une réforme de l'aide sociale est à l'étude, *le Carrefour de pastorale en monde ouvrier* (CAPMO) érige le Parlement de la rue devant l'Assemblée nationale du Québec. Il s'agit d'un espace public créé pour débattre et réclamer des mesures concrètes de lutte contre la pauvreté. C'est dans ce contexte que le CAPMO a lancé l'idée d'un projet de loi sur l'élimination de la pauvreté, et qu'une première ébauche est rédigée.

À l'hiver 1998, les organismes communautaires et groupes de citoyens impliqués dans l'élaboration de la proposition de loi, décident d'unir leurs forces afin de former une vaste coalition : le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté.

Une proposition de loi visant à éliminer la pauvreté est rédigée par le Collectif et lancée en décembre 1999 devant la Bourse de Montréal, avant d'être soumise à un processus de consultation populaire très large. Au printemps 2000, le Collectif adopte une proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, rédigée sous la forme d'un projet de loi conventionnel (Mercier & Mendell 2009b; Ninacs et al. 2003).

En novembre 2000, le Collectif dépose ensuite à l'Assemblée nationale une pétition signée par 215 307 personnes en faveur d'une loi sur l'élimination de la pauvreté. Le jour même du dépôt de cette pétition, les députés de l'Assemblée nationale adoptent une motion demandant au gouvernement d'adopter une stratégie globale de lutte contre la pauvreté (Mercier & Mendell 2009b).

“

On est devenu relativement incontournable, parce qu'on a été chercher plein, plein, plein d'appui. Il y a eu un travail de pétition, et des lettres d'appui en même temps. Alors dès qu'on a eu 200 000 signatures pour la pétition, on a organisé le dépôt de la pétition à l'Assemblée nationale, avec la proposition de loi. [...] Donc l'idée ne vient pas du tout du gouvernement. Le gouvernement est pris avec ça, et en réalité ils ne voulaient pas de ça. Au début, ils disaient, « pourquoi pas une loi contre la pluie ? »

Vivian Labrie, ancienne porte-parole du Collectif pour un Québec sans pauvreté, communication personnelle

Le nouveau premier ministre (entré en fonction en mars 2001) nomme un ministre délégué à la lutte contre la pauvreté et fait de la lutte contre la pauvreté une priorité de son gouvernement. En juin 2002, le gouvernement rend publique sa *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, et, dans une perspective d'assurer une base solide aux efforts déployés pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale, le gouvernement du Québec décide d'inscrire la Stratégie nationale dans une loi. Le 12 juin 2002, le gouvernement du Québec dépose le projet de loi n° 112, « Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (Mercier & Mendell 2009b; Ninacs, Béliveau & Gareau 2003).

Le projet de loi a été débattu en Commission des affaires sociales pendant plus de six semaines sous forme de longues audiences publiques, ayant mené à l'introduction de pas moins de 160 amendements. Quelques semaines après la fin des travaux de la commission, la Loi 112 « **visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale** » est adoptée, à l'unanimité, le 13 décembre 2002 par l'Assemblée nationale du Québec. Plusieurs propositions du Collectif se sont retrouvés dans la loi telle qu'amendée, dans une forme évidemment modifiée. La loi 112 est donc applaudie, avec réserve (Ninacs, Béliveau & Gareau 2003) :

“

Le Collectif salue l'adoption unanime et historique par l'Assemblée nationale d'une loi 112 améliorée qui introduit la perspective d'une action permanente et concertée en direction d'un Québec sans pauvreté. Il attend toujours les mesures concrètes qui viendraient améliorer les revenus des plus pauvres et réparer à court terme le déficit de couverture de leurs besoins essentiels, qui affecte des centaines de milliers de personnes au Québec. [...] On jugera l'arbre à ses fruits, nous ont dit nos membres réunis cette semaine pour évaluer le résultat [...] Nous avons réclamé une loi pour encadrer et programmer l'action. C'est un outil, pas un but en soi. Le but à atteindre, c'est que les conditions des gens s'améliorent pour de vrai. Ce sera toujours notre critère.

Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté 2002a

“

Nous avons obtenu un beau rosier à cultiver, notait Vivian Labrie en référence à la Marche du pain et des roses, mais pas encore beaucoup de pain. [...] La loi, en effet, pourrait demeurer une coquille vide. Mais le processus qui y a mené comporte aussi un gage, une assurance à cet égard. Il existe maintenant un mouvement citoyen vigoureux et fier de ses succès, qui devrait veiller à ce que cette première percée ne reste pas sans suite.

Noël 2003

En 2003, à la suite de l'adoption de la loi, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté est rebaptisé Collectif pour un Québec sans pauvreté. Aujourd'hui, on est nettement moins positif à l'égard de la loi.



« Le problème avec la loi, ce n'est pas son libellé. Oui la loi aurait pu être plus contraignante... Mais si on regarde les buts, les orientations de la loi ; alors on est d'accord, comme mouvement social on est 100 % d'accord avec ces buts et orientations. Le problème c'est qu'ils ne sont pas mis en application... On ne cherche pas à répondre aux buts et orientations de la loi, le gouvernement cherche à faire le moins possible, pour ne pas avoir l'air de ne pas respecter la loi. [...] Aujourd'hui, le collectif continue à mener sa lutte contre la pauvreté. Nous avons juste arrêté de dire qu'il faut appliquer la loi. Parce que le collectif ne croit plus que la loi peut être appliquée. Il n'y a pas de raison de dire d'appliquer la loi et d'augmenter les prestations sociales. On dit juste : augmenter les montants des prestations sociales, c'est suffisant. Et en plus, ça fait 10 ans qu'ils n'appliquent pas la loi, alors pourquoi maintenant y-aurait-il un changement par rapport à ça. Ce n'est pas une raison pour les convaincre. »

Collectif pour un Québec sans pauvreté, communication personnelle

3.4.2 La mise en application de la Loi 112

La Loi 112 oblige le gouvernement à prendre une série de mesures : elle oblige le gouvernement notamment à déposer un plan d'action précisant les activités qu'il prévoit de réaliser pour atteindre les buts inscrits dans la loi (Chapitre III, article 13). Par ailleurs, la loi prévoit la création de différents organes, à savoir le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Chapitre IV, article 31), l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Chapitre V, article 35), et le Fonds québécois d'initiatives sociales (Chapitre VI, article 46).

- **Un plan d'action¹¹:**
 - o En 2004, le gouvernement adopte le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2010, intitulé « *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir* ».
 - o En 2010, le gouvernement adopte un deuxième Plan d'action, le Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015, intitulé « *Le Québec mobilisé contre la pauvreté* »
- **Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLP)¹²:**
 - o En mars 2006, les membres du CCLP sont nommés et ils commencent leurs travaux. Le comité est composé de quinze membres votants et de deux membres non votants. Parmi les premiers, le tiers doit provenir des organismes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dont trois personnes directement touchées par la pauvreté. Les dix autres membres doivent représenter les divers secteurs de la société québécoise. Quant aux membres non votants, ils seront issus de la fonction publique du Québec
 - o Le CCLP constitue un espace de dialogue et d'écoute, en particulier à l'égard des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale
 - o La mission principale du CCLP est de conseiller le ministre responsable de l'application de la loi dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions menées par le gouvernement dans le cadre de la stratégie nationale
- **L'Observatoire de la pauvreté et d'exclusion sociale :**
 - o Cet Observatoire a été remplacé dès sa création en 2005 par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale (CEPE), rattaché au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)¹³.
 - o Le CEPE est dirigé en collaboration avec un comité de direction composé de personnes en provenance des milieux gouvernemental, universitaire et de la recherche ainsi que de personnes œuvrant auprès des individus en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale.
 - o L'un des principaux mandats du CEPE est d'élaborer une série d'indicateurs devant servir à mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale, les inégalités sociales et économiques, dont les écarts de revenus, ainsi que les autres déterminants de la pauvreté.
- **Le Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS)¹⁴:**
 - o Le FQIS est destiné à soutenir différentes initiatives de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

¹¹ <http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan.asp>

¹² <http://www.cclp.gouv.qc.ca/>

¹³ <http://www.cepe.gouv.qc.ca/>

¹⁴ http://www.mess.gouv.qc.ca/sacais/soutien-financier/soutien_sacais/fonds-quebecois-initiatives-sociales/

3.4.3 Clause d'impact pauvreté (Article 20)

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale inclut (Loi 112) dans son article 20 une clause d'impact qui exige que chaque ministre qui présente une proposition législative ou réglementaire fasse état des impacts qu'il prévoit pour les personnes en situation de pauvreté.

Article 20 : Chaque ministre, s'il estime que des propositions de nature législative ou réglementaire pourraient avoir des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes ou des familles qui, selon les indicateurs retenus en application de la présente loi, sont en situation de pauvreté, fait état des impacts qu'il prévoit lors de la présentation de ces propositions au gouvernement.

Lors des audiences publiques organisées par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, plusieurs intervenants, dont les membres du Collectif, avaient réclamé l'inclusion dans la loi d'une clause d'impact qui assurerait que toute décision gouvernementale serait examinée à la lumière de son effet sur la pauvreté et les inégalités et ne pourrait aller à l'encontre des objectifs de réduction de pauvreté (Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté 2002b). Cette clause ne figurait pas dans le projet de loi original, déposé par le gouvernement. Le Collectif a obtenu donc gain de cause, même si la clause qui figure dans la Loi n'est pas aussi exigeante pour le gouvernement que les groupes populaires l'auraient souhaité (Michaud et al. 2006).

L'intégration de cette clause dans la Loi 112 devrait permettre d' « assurer un minimum de cohérence dans les actions gouvernementales [...] et ajouter un élément de protection supplémentaire pour les personnes les moins fortunées », constituer « un outil législatif pouvant obliger l'État à développer une vision horizontale dans la lutte contre la pauvreté », et devrait avoir pour principale retombée « la possibilité d'avoir les moyens d'étendre la lutte contre la pauvreté et le développement social à tous les secteurs » (Ulysse 2009).

La clause d'impact sur la pauvreté est largement inspirée par l'article 54 de la Loi sur la Santé publique (voir 4.2.3) : analogue au deuxième alinéa de l'article 54 de la Loi sur la santé publique, l'article 20 de la Loi 112 force les différents ministres à évaluer leur propositions s'ils estiment que ces propositions pourraient avoir un effet direct et significatif sur le revenu des personnes ou des familles qui sont en situation de pauvreté.

D'autre part, analogue au premier alinéa de l'article 54 de la Loi sur la Santé publique, **l'article 19** de la Loi 112 confère au Ministre (à savoir le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale) **une fonction de conseiller** au sein du gouvernement sur toute question relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et **un pouvoir d'initiative** à ce sujet :

Article 19 : Le ministre est d'office le conseiller du gouvernement sur toute question relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. À ce titre, il donne aux autres ministres tout avis qu'il estime opportun pour améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et il est associé à l'élaboration des mesures qui pourraient avoir un impact significatif sur ces personnes et ces familles. Il incombe aux ministères et organismes du gouvernement de communiquer au ministre les renseignements nécessaires à l'exercice de ces responsabilités.

En ce qui concerne la formulation de **l'article 20** de la Loi 112, si nous la comparons avec la portée de l'article 54 de la Loi sur la Santé publique, il importe d'attirer l'attention sur deux restrictions importantes :

Premièrement, l'impact sur la pauvreté visé à l'article 20 de la Loi 112 est défini de façon très limitée comme l'impact **sur le revenu des personnes en situation de pauvreté**. Contrairement à l'article 54 de la Loi sur la Santé publique, qui utilise une définition très large de la santé, et bien que la pauvreté soit largement définie à l'article 2 de la Loi 112¹⁵, reconnaissant par là que la pauvreté se manifeste dans des aspects sociaux dépassant la sphère économique, l'article 20 ne parle pas d'un impact sur la pauvreté, mais uniquement d'un impact sur le revenu. Les différentes dimensions de la pauvreté ne sont dès lors pas prises en considération.

Dans son avis *Prendre la mesure de la pauvreté* (Fréchet et al. 2009), le Centre d'études sur la pauvreté et l'exclusion a recommandé la Mesure du Panier de Consommation (MPC) comme mesure de référence. La référence ainsi établie est le revenu disponible à la consommation nécessaire pour se procurer un panier de biens et services déterminé permettant de couvrir les besoins de base. Les ménages visés par l'évaluation sont donc ceux dont les revenus sont inférieurs aux seuils déterminés par la mesure du panier de consommation.

Deuxièmement, l'impact (potentiel) sur le revenu des personnes en situation de pauvreté doit, d'après l'article 20 de la Loi 112, non seulement être considéré comme significatif (en termes d'ampleur de l'impact), comme c'est également le cas à l'article 54 de la Loi sur la Santé publique, **mais aussi être direct**. L'impact prévu doit donc intervenir directement sur le revenu des personnes en situation de pauvreté. Il est par exemple question de mesures politiques qui entraînent une modification des tarifs de certains services, qui impliquent une modification au niveau du salaire minimum, des revenus de remplacement ou des allocations d'assistance, etc. Les mesures politiques qui ont un impact indirect sur le revenu, comme c'est le cas des mesures politiques qui entraînent éventuellement une perte d'emploi, ou qui compliquent l'accès à certains services, ne doivent pas être soumis à un test d'impact sur la pauvreté.

¹⁵ Article 2 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : « Pour l'application de la présente loi, on entend par « pauvreté » la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société. »

3.4.4 La mise en œuvre de la clause d'impact

La clause d'impact sur la pauvreté et sa mise en application n'est quasiment pas documentée. Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) a développé un guide d'application très sommaire pour soutenir la mise en œuvre de la clause d'impact, mais il s'agit d'un document interne à l'intention des ministères et non publié (MESS, communication personnelle). Ce guide joint une explication au groupe cible visé par l'évaluation d'impact établie par l'article 20 de la Loi 112 (« des personnes ou familles qui, selon les indicateurs retenus en application de la Loi, sont en situation de pauvreté ») et à l'objet de l'évaluation d'impact, à savoir la notion de revenu (la Mesure du Panier de Consommation, MPC).

Contrairement à l'article 54 de la Loi sur la Santé publique, aucune stratégie de développement globale n'a été développée pour l'article 20 de la Loi 112. L'article 20 n'a pas conduit, à l'exemple de l'article 54 de la Loi sur la Santé publique, à la mise en place d'un mécanisme intragouvernemental ou, par exemple, d'un réseau de répondants dans les différents ministères. Aucune structure ou collaboration spécifique n'a non plus été instaurée pour en soutenir l'application. Les demandes d'évaluations qui parviennent au MESS sont traitées par la *Direction des politiques de lutte contre la pauvreté* (DPLP) (qui relève de la *Direction générale des politiques, de l'analyse stratégique et de l'action communautaire*.) Ces demandes s'ajoutent aux responsabilités qui échoient déjà aux professionnelles de la DPLP, à savoir la rédaction, la mise en œuvre et la reddition de compte du Plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté (MESS, communication personnelle).



En 2001 ils ont passé l'article 54 dans la Loi de la santé publique. La personne qui était au MESS à l'époque, le sous-ministre¹⁶ André Trudeau, était très intéressé par l'article 54. Ils ont décidé d'avancer, de mettre cet article là aussi dans la loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En fait, ils ont fait une copie conforme, presque mot pour mot, de l'article 54. Mais à ce moment-là, ils n'ont pas eu de réflexion complète. Mais surtout ils n'avaient pas le background de recherche autour de ça.

Un autre élément c'est le fait que le MSSS a beaucoup plus de ressources que le MESS. Il n'y a pas une grosse structure, il n'y a pas de grande tradition de recherche. Par exemple, dans le CEPE, il n'y a pas grand monde...

Richard Massé, communication personnelle

3.4.5 Application et réalisations

Comme cité ci-dessus, on dispose de peu d'informations sur la clause d'impact sur la pauvreté et son application. Au sein du MESS, on déclare que, bien qu'elle n'ait pas encore servi à modifier une proposition politique spécifique, **la clause d'impact en tant que principale valeur ajoutée offre la possibilité de mettre en avant les conditions de vie des personnes et des familles à bas revenu dans le processus politique** (Communication Mike Rousseau).

¹⁶ Sous-ministre est terme utilisé au Québec pour dénommer le plus haut fonctionnaire.

Les acteurs sur le terrain sont particulièrement sceptiques par rapport à la clause d'impact. On cite ici surtout la formulation de l'article 20, et plus particulièrement son caractère peu contraignant comme principale raison au fait qu'elle ne joue un rôle que peu significatif dans le processus politique.



Le Collectif voulait que, dans une loi qui se respecte, un gouvernement soit obligé, à chaque fois qu'il prend une décision d'ordre réglementaire ou législative, l'impact des mesures sur la pauvreté, l'exclusion, les inégalités soit analysé. Ça nous semblait la méthode la plus simple pour rester conscient. [...] Mais la manière dont la loi a formulé la clause d'impact : si le ministre estime qu'il y aura un impact ... [...] Il n'y a pas de sanction. « Si le ministre estime », ... comment sanctionner ça ? Drôle de formulation pour une loi !

Vivian Labrie, ancienne porte-parole du Collectif pour un Québec sans pauvreté, communication personnelle

Un des exemples souvent cités pour étayer cet argument est une mesure prise en 2004 dans le cadre de laquelle le gouvernement du Québec a apporté une série de modifications au régime de la protection du revenu minimum. Une des conséquences est que le montant de l'allocation de base est diminué de 100 dollars pour les personnes qui sont « aptes au travail » et qui habitent chez leurs parents dont au moins l'un des deux travaille. En outre, l'indexation automatique des allocations a été stoppée. Le ministre responsable a défendu cette mesure en invoquant les principes de solidarité familiale et d'égalité vis-à-vis des bénéficiaires qui doivent payer un loyer. Le but de la mesure réside dans la stimulation des allocataires sociaux à s'insérer sur le marché du travail et à quitter le système de l'assistance sociale.

Les associations de terrain affirmaient que cette mesure était contraire à la philosophie de la loi de 2002. Le *Front commun des personnes assistées sociales du Québec* (FCPASQ) s'est adressé à la Cour supérieure afin de faire annuler cette mesure et a invoqué l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le FCPASQ arguait plus particulièrement que la mesure concernée n'avait pas été soumise à une évaluation de l'impact sur la pauvreté.

Le recours a cependant été annulé par la Cour suprême. Le juge a confirmé, d'une part, que la mesure avait bien un impact direct et significatif sur le revenu des personnes en situation de pauvreté, mais il a affirmé, d'autre part, que l'article 20, vu sa formulation (il faut que le ministre concerné « estime » que les propositions « pourraient » avoir des impacts), n'impliquait en aucun cas une obligation de procéder à une évaluation de l'impact. La réalisation ou non d'une évaluation de l'impact concerne, d'après le juge dans le jugement, un choix arbitraire et subjectif du ministre responsable : « *Il est totalement incompatible avec le texte de l'article 20 de la loi que de lui subordonner une quelconque obligation de procéder à une quelconque étude d'impacts, sans que le texte de la loi ne l'y oblige spécifiquement. Si tel était le cas, les tribunaux seraient nécessairement appelés à réviser judiciairement les choix discrétionnaires et subjectifs des ministres concernés. Ce n'est ni le rôle, ni l'objectif des tribunaux.* »¹⁷

Le Collectif pour une Québec sans pauvreté voit dans ces arguments la confirmation « *que la loi a, de fait, évacué les objectifs véhiculés par la proposition citoyenne* » (CQSP 2006).

¹⁷ Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ) c. Québec (Procureur général), 2006 QCCS 4650, N° 500-17-023036-042, 15 août 2006
<http://jugements.qc.ca/php/decision.php?liste=69194292&doc=90458D73EBF978D6D7F8BCA54F03BF65CA2722AD93C6E10095DB009F01249A35&page=1>

Une des raisons citées par P.J. Ulysse (Ulysse 2009) au fait que l'application de l'article 20 de la Loi 112 remporte moins de succès que l'article 54 de la Loi sur la Santé publique, se rapporte à **l'accessibilité de l'étude**. Alors que l'exécution de l'article 54 de la Loi sur la Santé publique est soutenue par le travail scientifique de l'INSPQ et du CCNPPS, qui diffuse régulièrement des informations scientifiques dans ce cadre (voir précédemment), l'application de l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale demeure un problème exclusivement interne au MESS : « *Cette façon de faire les dérobe en quelque sorte au jugement collectif et les soumet aux arbitraires politiques. Le premier défi a donc trait à l'accessibilité des recherches* ».

L'importance de rendre ces informations publiquement disponibles ne cesse d'augmenter vu que les analyses qui sont transmises (dans le cadre de l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté au ministre compétent, conformément au règlement interne du gouvernement¹⁸) sont gardées confidentielles pendant 25 ans : « *les conclusions des travaux de simulation et d'évaluation remis au ministre n'ont, rappelons-le, qu'une valeur informative et consultative et le ministre peut, à sa discrétion, appliquer les recommandations ou encore les classer pour les 25 années à venir* ».

La principale distinction par rapport à l'application de l'article 54 de la Loi sur la Santé publique semble, comme déjà mentionné ci-dessus, en effet résider dans l'absence d'une vaste stratégie d'application et le développement et la diffusion de connaissances quant à l'impact des politiques sur la pauvreté.

Le Québec ne manque pas tant de statistiques, ni de chiffres sur la pauvreté en soi : « In fact, the quantity of information on poverty made available in the name of the Strategy is overwhelming [...] Québec suffers neither from a lack of knowledge about poverty, nor from a lack of poverty indicators » (Lamarche & Greason 2008). Il convient toutefois de clairement distinguer les données dont il est question du test d'impact sur la pauvreté dans le cadre duquel on mesure l'impact potentiel de la politique sur la pauvreté. Dans l'introduction de l'avis *Prendre la mesure de la pauvreté*, le Centre d'études sur la pauvreté et l'exclusion indique que ces informations manquent clairement : « *Développer des connaissances nouvelles demande du temps et de l'ouverture d'esprit. Nous indiquons donc aussi les manques à combler, notamment du côté des déterminants de la pauvreté et de l'exclusion, de même que de l'impact des choix politiques, économiques et sociaux sur ces phénomènes. Les mesures et indicateurs proposés et ceux à développer devraient non seulement contribuer au suivi des progrès réalisés au Québec, mais aussi alimenter la prise de décision concernant les actions à prendre en vue de contribuer à l'amélioration de la situation des personnes en situation de pauvreté* » (Fréchet, Lanctôt & Morin 2009).

¹⁸ Gouvernement du Québec & Ministère du Conseil exécutif 2008

3.5 « Retour d'expérience » : que nous enseignent les études de cas ?

Sur base des trois études de cas, nous établirons ci-dessous plusieurs constatations qui semblent importantes pour la création d'un test d'impact sur la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale. **Ce chapitre ne vise aucunement à donner un aperçu exhaustif des forces et des faiblesses de l'évaluation d'impact ex ante, mais fournit des éclaircissements sur plusieurs constatations marquantes qui ont été faites lors de l'analyse des études de cas.** Selon la pertinence, un lien sera fait avec les défis que TEP&CEPS (2010) ont discerné sur base des pratiques relatives au *Social Impact Assessment* dans les États membres de l'Union européenne. Enfin, les expériences des projets pilotes réalisés dans le cadre de l'introduction d'un test d'impact sur la pauvreté en Région flamande seront également citées dans ce chapitre.

On peut toutefois déjà noter qu'il n'existe pas un unique facteur évident permettant de déterminer l'efficacité d'un test d'impact sur la pauvreté. Le succès d'un test d'impact sur la pauvreté semble plutôt dépendre de toute une série de conditions essentielles, conditions qui ne peuvent d'ailleurs pas toujours être maîtrisées.

3.5.1 « L'évaluation d'impact est un outil d'aide à la décision et ne remplace pas l'appréciation politique »

« *Impact assessment is an aid to political decision-making, not a substitute for it* ». Dans les directives de la Commission européenne relatives à la mise en œuvre de l'évaluation d'impact, cette position est mise en avant comme l'une des caractéristiques fondamentales de l'évaluation d'impact. L'évaluation d'impact n'a pas pour objectif de remplacer le processus décisionnel, mais de l'appuyer. Même si les conclusions d'une évaluation d'impact seront autant que possible intégrées dans le processus décisionnel, elles ne détermineront en aucun cas la décision politique finale. L'évaluation d'impact fournit lors du processus décisionnel des informations sur l'impact éventuel d'une certaine proposition politique ; la prise de décision finale revient entièrement aux décideurs politiques. Dans un contexte caractérisé par des intérêts, des points de vue idéologiques et des échanges divergents, les décideurs politiques prennent leur décision sur base de différents facteurs. Les informations provenant d'une évaluation d'impact ne sont dès lors qu'une des sources dont ils peuvent tenir compte.

Ce constat entraîne évidemment des conséquences quant à l'élaboration et la mise en œuvre d'un test d'impact sur la pauvreté. Afin d'apporter une réelle valeur ajoutée au processus décisionnel, il est essentiel qu'un test d'impact sur la pauvreté s'adapte, tant au moment de son élaboration que de son application concrète, au processus décisionnel en question et ne se repose pas sur le scénario inverse.

3.5.2 En premier lieu un outil de sensibilisation

Il ressort des trois études de cas, mais aussi de la littérature, que le premier et principal effet d'un test d'impact sur la pauvreté réside dans la prise de conscience accrue de la pauvreté et des répercussions des politiques en la matière.

Un test d'impact sur la pauvreté doit dès lors être perçu non pas tant comme une forme de recherche évaluative que comme une méthode permettant (voire obligeant) d'intégrer des données fondées en matière de pauvreté dans le processus décisionnel d'une politique n'ayant pas pour objectif (principal) la lutte contre la pauvreté. La principale valeur ajoutée réside donc dans

l'identification explicite des répercussions imprévues et non souhaitées sur la pauvreté, que les mécanismes habituels de planification politique ne feraient pas ressortir (Saint-Pierre 2009).

Sur base de cette constatation, dans le cadre d'une EIS au Québec l'accent est clairement mis non pas sur des évaluations d'impact approfondies, mais sur les premières phases du screening et de l'analyse succincte, au cours desquels la priorité consiste à informer et sensibiliser autour de la définition large de la santé et du concept de déterminants (sociaux) de la santé, termes qui ne sont en effet pas toujours très bien maîtrisés. Le principal objectif de l'EIS est de sensibiliser les différents ministères au fait que leur politique pourrait avoir un impact direct ou indirect sur ces déterminants de la santé.



La définition de la santé dans l'EIS n'est pas la définition que beaucoup de gens ont dans leur tête. C'est ni la santé physique, ni l'effet sur les systèmes de soins, mais c'est ça les deux réflexes des personnes « hors santé publique ».

Le MSSS fait des présentations dans les autres ministères sur les déterminants sociaux de la santé. Pour ouvrir les perspectives. On ne doit pas le prendre comme acquis. Même des gens au ministère de la santé publique peuvent définir la santé de façon très étroite. Ils ne sont pas nécessairement sensibilisés au fait que leurs politiques peuvent avoir un impact hors santé physique. Il ne faut surtout prendre pour acquis que les gens voient nécessairement les liens.

Un exemple qui nous a beaucoup frappé, mais qui est assez illustratif. Lors d'une formation sur les politiques publiques favorables à la santé, il y a quelqu'un qui lève la main, et qui demande si les politiques ne sont pas toujours favorables à la santé. Je réponds que ça dépend de quel ministère... Puis lui il me répond : « ah ok, vous essayez de couvrir l'extérieur du secteur santé ? ».

INSPQ/CCNPPS, communication personnelle

3.5.3 L'importance d'un ancrage légal



Des clauses d'impact (inscrite dans une loi), ce sont des remparts contre l'oubli.

INSPQ/CCNPPS, communication personnelle

Sur base des études de cas, nous pouvons avancer que l'ancrage légal du test d'impact sur la pauvreté est une condition nécessaire, mais non suffisante. Un ancrage légal ne garantit aucunement que l'instrument sera effectivement appliqué correctement et efficacement (Nicaise 2008). L'existence d'une mesure légale n'amène pas en soi un changement, ni des visions des acteurs de l'action publique, ni des priorités ministérielles et des façons de faire (Gagnon, Turgeon & Dallaire 2008).

Néanmoins, l'existence d'un ancrage légal apporte au test d'impact sur la pauvreté les fondements nécessaires. L'ancrage légal donne la garantie d'une continuité et d'une durabilité assurées, au-delà des différentes législatures. Il constitue la base d'une institutionnalisation certaine, de la mise sur pied des structures indispensables et du développement des instruments nécessaires.



Il y en a d'autres qu'ils l'introduisent sur une base optionnelle. [...] Mais là, il faut que le gouvernement y pense, il faut que les gens soient mobilisés, et puis, c'est une bataille à chaque fois. Chaque fois on va dire qu'on n'a pas le temps, ou qu'on ne sait pas trop ce que ça va donner,... Il y aura toujours des bonnes raisons pour ne pas le faire. Alors que si on l'introduit dans une loi, alors on introduit un facteur de continuité, une durabilité de cette mesure-là.

Richard Massé, communication personnelle

Un ancrage légal apporte un cadre de référence et ainsi la légitimité nécessaire aux acteurs impliqués dans son exécution. Au Québec, l'article 54 de la Loi sur la Santé publique accorde par exemple la légitimité nécessaire au MSSS pour qu'il développe sa stratégie d'application.



Le fait qui ça soit inscrit dans une loi [...] ça donne aussi, aux personnes du MSSS, une certaine légitimité pour aller frapper à la porte des autres ministères et leur offrir leur aide. Sinon, ça devient très difficile. Ça deviendra plus un volontariat.

INSPQ/CCNPPS, communication personnelle



Un des leviers que les gens du MSSS ont élevé récemment, c'est de sensibiliser les juristes. Des juristes qui sont affecté dans chacun des ministères, et qui sont impliqués dans l'élaboration des lois et des règlements, pour voir si, légalement, les choses sont bien ficelées. Et ces gens-là, ils sont très sensibles au fait qu'il y a une loi. Ce n'est pas tellement la cause santé qui leur anime, mais le fait que c'est dans une loi. La loi c'est la loi, et on doit respecter la loi.

INSPQ/CCNPPS, communication personnelle

Gagnon et al (2008) concluent qu'une mesure légale « agit certes comme un levier d'action et représente un incitatif important, mais non suffisant en soi [...] En d'autres termes, la contrainte légale est une condition nécessaire mais insuffisante ». Un encadrement légal ne saurait garantir à lui seul le succès de l'implantation du mécanisme intragouvernemental d'EIS (MSSS 2008a).

3.5.4 L'importance d'une stratégie d'application

La mise en œuvre et la consolidation d'une obligation légale à exécuter un test d'impact sur la pauvreté doivent aller de pair avec le développement d'une stratégie générale encadrant son exécution. L'importance de cet encadrement et de cette stratégie d'application a été expliquée en détail lors de la discussion sur les deux cas québécois. Le soutien apporté par le MSSS au niveau de la sensibilisation et de l'encadrement, sous la forme du développement et de la diffusion d'instruments d'aide à la décision, du formation des fonctionnaires et évaluateurs, du lancement et de la promotion d'un réseau de "répondants ministériels" dans les différentes ministères, de la diffusion d'une lettre d'information au sein de ce réseau, sont autant de réalisations concrètes de cette stratégie d'application qui peuvent être clairement identifiées comme des facteurs de succès.



Et puis ce qui est intéressant au Québec, on n'est pas la seule province à avoir une loi sur la santé publique, on n'est pas non plus la seule province à avoir une clause d'impact sur la santé, mais ici il y a vraiment des structures qui ont été créées pour soutenir l'application de ces articles-là. Je pense que ce n'est clairement pas juste des clauses d'impact qui vont faire la différence, mais relativement aux autres provinces, on est pas mal avancé dans l'application de ces clauses d'impact. Même si ça nous paraît parfois trop modeste, trop « petits pas », quand on regarde ailleurs, on peut avoir des politiques qui ont de grandes, bon principes, mais où il n'y a rien qui soutient la mise en application.

INSPQ/CCNPPS, communication personnelle

Cet accompagnement doit aussi s'attaquer au concept proprement dit. Les termes d' "impact social", "impact pauvreté", ou d' "impact santé" sont tellement larges que cela parle souvent très peu à des non-spécialistes. Là où la plupart des responsables politiques ont sans doute l'expérience de justifier leurs propositions d'un point de vue économique ou financier, la notion d' "impact social" suscitera moins de confiance (TEP&CEPS 2010).

Au sein de la stratégie de mise en application, il faut prévoir l'accompagnement nécessaire pour soutenir les fonctionnaires lors de l'évaluation de ce type d'impact. L'étude de TEP&CEPS affirme que le manque de lignes directrices pratiques et utilisables ainsi que le manque de formation adaptée comporte le risque de se limiter strictement aux objectifs spécifiques du projet ainsi qu'aux avantages directs et faciles à identifier. Les "coûts" sociaux sont alors moins souvent identifiés, et c'est précisément sur ce plan que des lignes directrices et des documents explicatifs peuvent aider les évaluateurs à identifier et mettre en exergue les effets inattendus et non désirés sur certains groupes cibles.

3.5.5 Leadership politique et administratif

L'intégration d'un mécanisme intersectoriel ou horizontal, comme le test d'impact sur la pauvreté, dans un cadre institutionnel et dans un processus décisionnel qui ont une organisation fortement sectorielle ou verticale, où chaque secteur aspire à remplir ses propres objectifs, requiert un leadership politique et administratif solide : un leadership politique ayant une vision claire et un pouvoir de persuasion ; un leadership administratif ayant une conception adéquate de l'environnement, de la dynamique et des intérêts politiques et la capacité de trouver un équilibre entre les aspects techniques et politiques (Tremblay 2009).

Dans la stratégie de *Health in all Policies* (HiAP), ce leadership se traduit par le concept de "*Health system stewardship*". Le *Health system stewardship* porte sur la manière dont la gestion du système de santé est conceptualisée et comprise, notamment à travers l'élaboration d'une vision stratégique et de directives globales, la fixation d'objectifs globaux et la rédaction des règles dans le respect desquelles ces objectifs doivent être atteints. Le *Health system stewardship* ne se limite pas au secteur de la santé, mais joue également un rôle lorsqu'il s'agit d'influencer d'autres secteurs (autres que le secteur de la santé) et a une fonction de défenseur de la santé. Le stewardship consiste à procurer une gestion et une défense de la santé afin d'influencer et de coordonner la politique dans les autres domaines publics. Ce stewardship est nécessaire pour s'assurer que tous les domaines politiques tiennent compte des impacts éventuels sur la santé et prêtent attention aux déterminants sociaux de la santé (WHO 2009).

En ce qui concerne l'exécution et l'application de l'EIS au Québec, le leadership politique et administratif est clairement exercé respectivement par le Ministre de la santé et par le Sous-ministre adjoint de la Direction générale de la Santé publique du MSSS¹⁹. Le leadership du Ministre de la santé a été mis en évidence dans le premier alinéa de l'article 54 de la Loi sur la santé publique, ce qui a donné ensuite l'occasion au MSSS de développer un leadership solide au niveau administratif et de déployer une stratégie d'application étoffée.

Au sein du MESS, un leadership politique est également citée comme un important facteur de succès en ce qui concerne le test québécois d'impact sur la pauvreté.

“ *Un commandement fort de la ministre responsable de la lutte contre la pauvreté jumelé à un gouvernement sensible à la question sociale semblent être deux conditions favorables au mécanisme d'évaluation des impacts des propositions de nature réglementaire et législative gouvernementales prévu dans la Loi.*

MESS, communication personnelle

3.5.6 Timing

Malgré le fait que l'évaluation d'impact ex ante soit en principe effectuée à un stade précoce de l'élaboration d'une politique, il s'avère que cette évaluation d'impact n'a généralement lieu que très tard dans le processus politique, par exemple au moment où les notes sont rédigées à l'intention du gouvernement. Ce manque de temps et d'espace empêche dès lors le test d'impact sur la pauvreté de jouer un rôle significatif. Afin que le test d'impact sur la pauvreté puisse jouer de manière optimale le rôle souhaité, il doit être effectué assez tôt dans le processus politique et être considéré comme un *processus* qui informe dès le début le processus politique et non pas comme l'un des nombreux *documents* qui doivent être fournis en même temps que la proposition politique (TEP&CEPS 2010).

Idéalement, le test d'impact s'applique dès le moment où les propositions de politiques sont suffisamment avancées, élaborées et connues avec suffisamment de précision pour faire l'objet d'une analyse de leurs impacts potentiels (il doit y avoir au minimum un projet de décision), **mais avant que la décision concernant ces politiques ne soit prise**, afin de pouvoir encore en influencer sa conception en apportant des modifications constructives (soit pour accroître les effets positifs, soit pour mitiger les impacts négatifs) avant son adoption et sa mise en œuvre (Commission européenne 1999; Saint-Pierre 2009).

¹⁹ Le MSSS est administré par un fonctionnaire dirigeant, appelé “Sous-ministre”. Chacune des cinq directions, dont la Direction de la Santé publique, est administrée par un fonctionnaire dirigeant adjoint, appelé “Sous-ministre adjoint”. Ce dernier remplit à la fois une fonction professionnelle en tant que Directeur national de Santé publique, la plus haute autorité dans le domaine de la santé publique, et une fonction administrative en tant que sous-ministre adjoint.



Dans la philosophie, c'est important de comprendre ça. Le fait de travailler 'ante', avant, plutôt que de travailler 'post', après, à la fin, ça change complètement la dynamique. Parce que trop souvent, dans le passé, on était pris dans des situations où les gens nous demandaient des commentaires en dernière minute. Alors ils nous restaient deux semaines, une semaine. Et chaque fois qu'on amenait un commentaire qui était de fond, les gens disaient qu'il ne restait pas de temps, ou que ce n'était pas l'esprit dans lequel ils avaient travaillé, ou qu'on a déjà tel et tel qui se sont prononcés. Bref, c'était toujours trop difficile. Ce qui est compréhensible, parce que la préoccupation de ces gens-là, c'était d'avancer avec leur proposition. Et puis quand nous on mettait en question la proposition, qu'on disait qu'il y aura « un impact », mais qu'il faudra prendre le temps pour mesurer l'impact, alors c'était sûr qu'il n'y avait pas le temps pour ça, qu'on était incapable de le faire.

Richard Massé, communication personnelle

Le projet pilote mené dans le cadre du test d'impact flamand lors de la mise en place d'une prime pour l'enfant (Vlaamse kindpremie) montre bien, selon Dierckx, l'importance d'un timing précis.

Mi-2012, le Gouvernement flamand a introduit un nouveau dispositif de soutien financier des enfants, sous la forme d'une prime octroyée à l'occasion de la naissance, lors du premier et du deuxième anniversaire de l'enfant. Le Centrum voor Sociaal Beleid a examiné dans quelle mesure ce transfert financier aux familles peut contribuer à la réduction de la pauvreté monétaire (impact direct sur la pauvreté). Dans ce cas, en appliquant une méthode de micro-simulation, il a comparé l'impact sur la pauvreté selon trois scénarios possibles : une allocation universelle pour tous les enfants, une combinaison d'une prime universelle et d'un supplément pour les groupes à risque et une allocation sélective axée exclusivement aux groupes à risque. L'étude a montré qu'une allocation universelle n'aurait qu'un impact très limité en termes de pauvreté, et que les effets directs les plus importants sur la pauvreté monétaire sont attendus d'un dispositif sélectif complet, par lequel tous les moyens sont utilisés pour le groupe le plus défavorisé (Van Mechelen & Vandenbroucke 2012). Un tel dispositif sélectif complet n'a pourtant pas été choisi ; on en est resté à la première idée d'une allocation universelle, comportant éventuellement une partie « différenciée » selon des critères liés à l'enfant. Les conclusions du test d'impact sur la pauvreté n'ont donc pas conduit à une révision de la politique, étant donné qu'il y avait déjà un accord politique sur le lancement de la mesure, ce qui n'a laissé aucune place à des ajustements éventuels du test sur la pauvreté et aux alternatives (Dierckx 2013).

3.5.7 Flexibilité

Dans différents entretiens, l'accent a été mis sur l'importance de disposer d'un instrument flexible et souple. L'obligation d'effectuer une évaluation d'impact complète pour chaque proposition politique et la fixation de manière stricte et détaillée du format et du contenu des rapports d'évaluation comprenant des questionnaires interminables sont autant de facteurs faisant courir le risque que l'évaluation ne devienne une formalité consistant simplement à cocher des cases et au cours de laquelle on tente tout au plus de respecter les exigences formelles minimales. L'évaluation d'impact prend dès lors la forme d'une charge administrative et n'est plus que l'un de ces nombreux documents devant être complétés, au lieu d'être considérée comme un instrument susceptible d'apporter une valeur ajoutée au processus décisionnel (TEP&CEPS 2010).

“ *Le mot clé c'est vraiment souplesse. Souplesse dans les outils, souplesse dans l'application. Juste pour s'assurer d'une meilleure intégration, et qu'il n'y a justement pas l'effet rébarbatif. Il faut toujours garder en tête que ces ministères-là, ils ont une autre vocation, une autre mission.*

INSPQ/CCNPPS, communication personnelle

La démarche standardisée d'EIS est utilisée au Québec avec une grande souplesse. Comme susmentionné, l'accent est toujours mis sur les deux premières phases. Ensuite, le processus est adapté en fonction du besoin.

Cette souplesse est d'autant plus importante dans un contexte politique où l'évaluation (d'impact) n'est pas encore intégrée de manière générale dans la culture politique. Si l'on souhaite permettre l'évaluation d'impact de s'ancrer dans l'administration publique, TEP&CEPS (2010) conseille de ne pas introduire de système lourd et complexe dans un premier temps. Ils concluent en affirmant qu'il serait plus efficace d'avoir au départ une base moins ambitieuse pour ensuite intégrer progressivement tous les instruments de l'évaluation d'impact.

Le principe de proportionnalité fait également partie de cette souplesse nécessaire. Il est généralement reconnu que la profondeur et l'ampleur de l'analyse doivent être proportionnelles à l'importance des effets potentiels. Cependant, la mise en œuvre de ce principe sous la forme de critères concrets n'est pas évidente. C'est pourquoi différents systèmes ont adopté une approche en deux étapes. Dans un premier temps, chaque proposition politique est soumise à un screening global. Ensuite, une évaluation (plus) en profondeur sera uniquement proposée pour les propositions politiques au sujet desquelles le screening a révélé un impact potentiel significatif. Même si la question de déterminer ce qu'est un impact potentiel significatif n'est pas évident, cette démarche devrait permettre d'éviter au système administratif d'être inutilement surchargé ainsi que de donner la priorité et consacrer l'énergie à l'évaluation relative aux propositions politiques les plus pertinentes (TEP&CEPS 2010).

3.5.8 Transparence

Le fait que les conclusions ressortant des évaluations ne soient pas rendues publiques (Québec) ou le soient de manière limitée (Irlande) est chaque fois cité comme un problème important. Cet aspect limite en effet les possibilités d'une sensibilisation élargie.



Quand on a demandé d'avoir accès aux informations, ils nous ont dit qu'il s'agit de documents qui sont déposés au conseil des ministres. Et ces documents sont confidentiels. La faiblesse de la clause d'impact, c'est vraiment ça ; les documents ne sont pas accessibles. Le mouvement citoyen n'a pas accès. Peut-être qu'ils font les études, peut-être ils ne les font pas... Bon ils ont fait quelques unes, ça on sait, mais on ne connaît pas la valeur.

Donc une étude d'impact prospective ; elle doit être publique ! Déjà maintenant, c'est extrêmement gênant pour des politiciens de dire qu'il y a beaucoup de pauvres. Mais qu'on va les y laisser, et pire encore, qu'on va empirer leur situation ? Ces informations-là, elles ne sortent pas. Ces études ne sortent pas.

Ce qui fait que pour l'instant, il y a quelques radicaux, des gauchistes notoires, les suspects habituels, qui viennent contester, critiquer les gestes gouvernementaux. Alors que, si les études d'impact, quand ça sort du ministère, là c'est un peu plus gênant. Ça montrerait qu'ils font le contraire de ce que leurs propres études disent...

Et certaines luttes citoyennes qui ont été gagnées au Québec, particulièrement au niveau écologique ou environnemental, c'était justement ça : une fois que des études d'impact ont été rendues publiques, des projets qui ont été complètement critiqués, ça a été des gains du mouvement citoyen. Les études qui sortaient, ça a permis au mouvement citoyen d'alerter la population.

Collectif pour un Québec sans pauvreté, communication personnelle

Le TEP&CEPS (2010) considèrent eux aussi la transparence et l'ouverture comme des facteurs de succès. Selon eux, une autre raison à cette tendance est que la publication ou non des résultats d'une évaluation d'impact peut faire une grande différence dans la prise au sérieux de l'exercice.

3.5.9 Investissement important

Il doit enfin être clair que le succès d'un instrument tel que le test d'impact sur la pauvreté dépend avant tout des moyens investis à cet effet, tant au niveau politique qu'administratif. L'élaboration d'une stratégie efficace pour la mise au point et l'application d'un test d'impact sur la pauvreté requiert les moyens nécessaires, tant personnels que financiers, pour le développement de l'expertise et de la capacité d'évaluation nécessaires.

L'introduction du test d'impact sur la pauvreté en Région flamande bénéficie d'un soutien méthodologique du *Vlaams Armoedesteunpunt* (voir supra, chapitre 2.2.3). Ce soutien constitue en effet l'un des 13 *Work packages* qui sont inclus dans le Plan pluriannuel annexé au Contrat de gestion 2012-2015. Il prévoit le soutien méthodologique d'une dizaine de projets pilotes, chaque fois accompagnés d'une recherche scientifique, d'une formation méthodologique des différents acteurs (responsables de l'application ou impliqués dans le test d'impact) et l'élaboration d'un guide méthodologique.

4. Discussion : quelle fonction pour l'évaluation d'impact ex ante ?

Le modèle théorique d'évaluation d'impact ex ante semble à première vue s'inscrire dans une vision très rationnelle du processus décisionnel, où l'aide à la décision est présentée comme un transfert aux décideurs politiques de données "objectives" ou de résultats d'études scientifiques, et où une "meilleure" connaissance engendre automatiquement une "meilleure" politique. Dans la pratique, nous constatons cependant que le passage de l'étape « mesure de la pauvreté » à l'étape « développement d'une politique efficace en matière de pauvreté » se déroule de manière beaucoup moins linéaire et s'avère plus complexe.

Les différentes constatations faites dans les études de cas, étayées par les expériences de l'Observatoire au sujet de son rôle d'aide à la décision, nous ont démontré l'importance d'intégrer la mise en place d'un test d'impact sur la pauvreté dans un cadre plus large, et ce plus précisément au sein d'une réflexion élargie sur la fonction que remplit l'évaluation d'impact ex ante dans le processus décisionnel.

4.1 Les origines de l'évaluation d'impact ex ante

Avant d'aborder la fonction spécifique de l'évaluation d'impact²⁰ dans le processus politique, il est important d'établir dans un premier temps les origines de ce concept et le contexte dans lequel il a pris de l'importance. Les processus à la base du développement de l'évaluation d'impact exerceront en effet une influence déterminante sur son orientation spécifique.

L'apparition de différentes formes d'évaluation d'impact sur l'agenda politique doit être considérée dans le contexte d'une importance croissante apportée à l'idée d' « Evidence-Based Policy » (EBP, une prise de décision éclairée par les preuves). L'évaluation d'impact est considérée comme un instrument pour un processus d'aide à la décision qui doit mener à des décisions « mieux informées, fondées sur des preuves » (TEP&CEPS 2010).

La question de l'*Evidence-Based Policy* était déjà présente dans les travaux de H. Laswell – un des pères fondateurs de la politique publique comme champ d'étude, qui se demandait déjà dans les années '50 comment faire en sorte que le processus de prise de décision soit éclairé par un nouveau type d'interaction entre les producteurs et les utilisateurs des connaissances (Parsons 2002). Le concept même d'*Evidence-Based Policy*, en tant qu'approche pour améliorer la prise de décision politique, a acquis une place centrale sur l'agenda politique à la fin des années 1990. Le gouvernement Blair en Grande-Bretagne a joué un rôle important dans l'émergence de ce concept, en écrivant « *un nouveau chapitre dans les relations difficiles entre le gouvernement et les sciences sociales* » (Parsons 2002).

²⁰ Afin de faciliter la lisibilité du texte, le terme évaluation de l'impact – ou *impact assessment* – sera désormais utilisé pour qualifier ce type d'évaluation ex ante de l'impact. Pour éviter toute confusion, le terme "ex ante" sera explicitement mentionné aux endroits nécessitant cette précision.

L'hypothèse centrale qui sous-tend l'*Evidence-Based Policy* est qu'il est à la fois possible et souhaitable de sortir le processus d'élaboration des politiques de la sphère du « *muddling through* » (Lindblom 1959), et de l'amener sur un terrain solide où la politique pourrait être basée sur des preuves, plutôt que sur des idéologies politiques ou des préjugés. Le gouvernement pourrait s'appuyer sur les sciences sociales pour savoir ce qui fonctionne, et pourquoi, et quels types d'interventions politiques sont les plus susceptibles d'être efficaces. Cette définition du rôle des sciences sociales dans l'identification de « ce qui fonctionne », définit de façon claire et non équivoque l'ordre du jour pour l'avenir : les politiques publiques devraient être basées sur des preuves, les sciences sociales devraient être axées sur la recherche de « ce qui fonctionne » (Parsons 2002).

Le développement du concept d'*Evidence-Based Policy* est issu de différents courants.

D'une part, le concept d'*Evidence-Based Policy* peut être vu comme une extension de l'approche d'« *Evidence-Based Medicine* » (EBM, *médecine fondée sur les preuves*) de la sphère clinique d'abord à d'autres professionnels et services de santé (*Evidence-Based Health Care*) puis aux politiques de santé (*Evidence-Based Health Policy*), pour s'étendre finalement à d'autres sphères de la décision publique (lutte contre la pauvreté, éducation, justice, environnement) (Laurent et al. 2009; Marston & Watts 2003).

D'autre part, le recours croissant au concept d'*Evidence-Based Policy* – et le développement de différents types d'évaluation d'impact – doit être replacé dans le contexte des réformes dans le secteur public qui mettent un accent considérable sur l'audit, le contrôle, la performance, la planification stratégique et les systèmes de gestion de la qualité (Parsons 2002). L'*Evidence-Based Policy* ne peut être isolée de ce contexte politique plus large dans lequel « l'efficacité devient la première valeur politique » (Marston & Watts 2003). La motivation principale sous-jacente à l'importance croissante donnée à l'*Evidence-base* dans les milieux politiques, est la volonté de « rationalité instrumentale incorporée dans la nouvelle gestion publique » (Parsons 2002), en mettant l'accent sur « l'efficacité et l'efficience » (Trinder 2000). Dans cette approche, les preuves prennent un sens nouveau, notamment comme un outil de rationnement des ressources, qui va au-delà des fonctions éducatives et cliniques de l'*Evidence-Based Medicine* (Marston & Watts 2003).

4.2 La fonction de l'évaluation d'impact ex ante dans le processus d'élaboration des politiques

4.2.1 Différents modèles d'élaboration des politiques

Le modèle rationnel

À première vue, l'outil d'évaluation d'impact, imprégné par le courant d'evidence-based policy, semble être ancré dans une vision rationnelle du processus d'élaboration des politiques publiques.

À partir d'une analyse de différentes applications de l'évaluation d'impact dans trois pays (Allemagne, Suède et Royaume-Uni) et à la Commission européenne, Hertin et al (2007) concluent notamment que « *les procédures d'évaluation d'impact sont toujours conçues d'une manière qui correspond au modèle positiviste du processus d'élaboration des politiques* ». Dans la phase de la préparation, l'outil d'évaluation d'impact est sensé apporter les informations 'techniques' qui permettent d'objectiver le 'meilleur' choix politique. La fonction de l'évaluation d'impact est alors la « *rationalisation du désordre politique* ».

Dans le modèle rationnel, le processus d'élaboration des politiques consiste à la recherche des meilleures solutions à des problèmes complexes, par la recherche d'informations pertinentes et l'application de méthodes scientifiques pour évaluer l'impact potentiel des différentes options politiques. Il s'agit là d'un modèle « rationnel », dans le sens qu'il impose une série de procédures pour l'élaboration des politiques qui, en théorie, vont mener au choix des moyens les plus efficaces pour atteindre les objectifs politiques (Howlett & Ramesh 2003).

L'hypothèse est que la recherche apporte des preuves empiriques (*evidence*) et des conclusions qui aident à résoudre un problème politique : « *A problem exists and a decision has to be made, information or understanding is lacking either to generate a solution to the problem or to select among alternative solutions, research provides the missing knowledge. With the gap filled, a decision is reached* » (Weiss 1979).

Le modèle rationnel est clairement, au moins implicitement, basé sur un certain nombre d'hypothèses :

- Sur le processus politique, supposant que les décideurs se mettent à résoudre des problèmes d'une façon systématique et plus ou moins linéaire, en suivant les différents étapes du cycle politique (Hertin et al. 2007; Sabatier & Jenkins-Smith 1993);
- Sur le rôle des connaissances dans le processus politique, supposant que « *'better' information necessarily leads to more 'rational' policies* » et que « *'Objective' assessment leads straightforwardly to 'better' decisions* » (Hertin et al. 2007)

Cette vision traditionnelle du processus politique et du rôle des sciences sociales, a été fondamentalement remis en question depuis au moins trois décennies de recherche en sciences politiques, en sociologie et autres disciplines. La contestation du modèle technique-rationnel, fondée sur une accumulation d'expériences d'évaluation dans la pratique, est renforcée par la critique plus globale et de longue date de l'approche positiviste de l'analyse politique (Owens, Rayner & Bina 2004).

Selon Howlett et Ramesh (2003), le modèle rationnel du processus d'élaboration des politiques peut néanmoins être appliqué, du moins quand il s'agit d'un sous-système politique relativement simple (par exemple un nombre d'acteurs impliqués limité, une définition claire du problème) et confronté à peu de contraintes (par exemple au niveau de la disponibilité des informations).

Dans des contextes politiques où les décideurs sont confrontés à un degré de complexité élevé (plusieurs acteurs concernées) et à des contraintes importantes (absence de consensus sur la définition du problème, contraintes au niveau des informations ou moyens disponibles, contraintes de temps, ...), **le processus d'élaboration des politiques est par contre caractérisé par des « ajustements incrémentaux » (*incremental adjustments*), plutôt que par « une recherche de rationalité » (*rational searches*).**

Le modèle incrémental

Ce concept d'ajustements incrémentaux trouve ses origines dans le **modèle incrémental d'élaboration des politiques**, développé par Charles Lindblom. Lindblom décrit le processus d'élaboration des politiques comme un processus de « *muddling through* », au cours duquel « *decision-makers work through a process of continually building out from the current situation, step-by-step and by small degrees* » (Lindblom 1959). Les politiques publiques évoluent alors le plus souvent de façon graduelle et par un mécanisme de petits pas ; les décisions politiques se situent toujours dans la continuité de la situation existante et ne modifient que marginalement le statu quo.

Dans le modèle incrémental, le processus d'élaboration des politiques est dès lors présenté comme un processus plutôt 'politique' que 'technique' : « *The decisions eventually made represent what is politically feasible rather than desirable, and what is possible rather than maximal in the sense of the term used by adherents of the rational model* » (Howlett & Ramesh 2003)

En caractérisant le processus d'élaboration des politiques par des marchandages et des compromis entre des décideurs qui défendent chacun leurs propres intérêts, **le modèle incrémental suggère que l'impact de l'analyse – ou des sciences sociales et politiques en général – sur la détermination des décisions politiques est très limité.**

Parsons (2002) constate que le modèle incrémental correspond le plus souvent à la situation observée dans la pratique politique « *which has, for the most part, been more about 'muddling through' rather than a process in which the social or policy sciences have had an influential part to play* ». Les hypothèses du modèle incrémental sont aussi confirmées par des études qui ont analysé l'utilisation des résultats issus de recherches scientifiques en général, et des évaluations en particulier, et qui ont notamment constaté que « *most studies appear to come and go without leaving any discernible mark on the direction or substance of policy. Policy makers seem to ignore the results of evaluation and go on with policies that they chose for other reasons* », suggérant finalement que « *the problem-solving model of research use probably describes a relatively small number of cases* » (Weiss 1979). Owens et al. (2004) concluent que « *analysis rarely 'informs' policy in the simple linear manner envisaged by the technical-rational model* ».

4.2.2 Le rôle des connaissances dans le processus politique

Dans la mesure où l'outil d'évaluation d'impact est basé sur un modèle d'élaboration de la décision politique qui ne correspond pas à la pratique, l'évaluation d'impact aurait-elle encore un rôle à jouer dans le processus politique? Plus généralement, si les conclusions d'une évaluation ne sont pas prises en compte dans la prise de décision, doit-on encore s'intéresser à la question de l'évaluation ?

Selon Weiss, en posant cette question, on cherche « *the wrong kinds of influence in the wrong place and at the wrong time* » (Weiss 1999). Weiss argumente en effet que **le rôle instrumental que propose le modèle rationnel, n'est qu'une des différentes fonctions que peuvent avoir les connaissances dans le processus d'élaboration des politiques.**

Dans la littérature sur l'utilisation des connaissances issues de la recherche, **trois types d'utilisation sont distingués, liés à chaque fois à des fonctions d'apprentissage différentes** (Hertin et al. 2007; Hugé 2008; Weiss 1999):

- **Une utilisation 'symbolique' ou 'stratégique'**: une utilisation opportuniste, où les connaissances sont utilisées afin de justifier ou légitimer une politique existante ou de soutenir une proposition qui a déjà été choisie sur base d'autres motifs ;
- **Une utilisation 'instrumentale' (fonction d'apprentissage instrumental)** : des connaissances spécifiques, éventuellement fournies à la demande des politiques, sont utilisées de façon immédiate dans le contexte de décisions concrètes, ayant pour objectif principal d'optimiser la politique en question. Ce type d'utilisation correspond largement au modèle rationnel du processus politique, dans lequel l'évaluation d'impact est appliqué afin de rationaliser la prise de décision;
- **Une utilisation 'conceptuelle' (fonction d'apprentissage conceptuel)** : les connaissances apportent des informations, des points de vue et des hypothèses nouveaux, qui peuvent influencer et modifier la compréhension et l'interprétation des problèmes.

Ces deux dernières fonctions se distinguent clairement l'une de l'autre par le niveau sur lequel l'apprentissage joue (De Peuter, De Smedt & Bouckaert 2007a):

- Dans le cas de l'apprentissage instrumental, les objectifs, les valeurs et le cadre de référence sont fixés ; l'accent est mis sur l'optimisation d'une décision spécifique, afin de mieux atteindre l'objectif donné (appelé « *single-loop learning* »)
- Dans le cas de l'apprentissage conceptuel, non seulement les moyens, mais aussi la stratégie, le cadre de référence et les fondements théoriques sont mis en question (appelé « *double-loop learning* »)

Le concept d'apprentissage conceptuel correspond à ce que Weiss a nommé un processus d' « enlightenment » (Weiss 1977; Weiss 1979; Weiss 1980), référant à « *la percolation de nouvelles informations, idées et points de vue dans les 'arènes' où les décisions sont prises. Il ne s'agit pas ici d'une influence directe des résultats d'une recherche spécifique, ou des conclusions d'une série d'études sur la politique. Ce sont plutôt les concepts et les points de vue théorique engendrés par la recherche en sciences sociales qui imprègnent le processus d'élaboration des politiques* ».

Pour Weiss, ce modèle d'utilisation des connaissances est probablement le plus fréquent et la manière la plus habituelle par laquelle les connaissances trouvent accès au processus politique, mais que ce « *slow trickle of enlightenment is hard to see [...] to the point of being invisible to the naked eye* ».

La fonction d'apprentissage conceptuel ou le processus d'*enlightenment* ne vont pas conduire à des modifications immédiates, mais peuvent ouvrir des perspectives à des évolutions des politiques. Le processus d'*enlightenment* peut modifier la manière dont certains problèmes sont définis : *«It helps to change the parameters within which policy solutions are sought. In the long run, along with other influences, it often redefines the policy agenda.[...] Unlike the problem-solving model, this model of research use does not assume that, in order to be useful, research results must be compatible with decision makers' values and goals. Research that challenges current verities may work its way into official consciousness and, with support from dissident undergrounds, overturn accustomed values and patterns of thought ».*

4.2.3 Problématique

La littérature sur l'efficacité des outils d'évaluations d'impact et les tentatives visant l'augmentation de l'effectivité dans les expériences de mise en pratique de ces outils, appliquent dans la plupart des cas une vision rationnelle et technique sur le processus d'élaboration des politiques, en se concentrant quasi exclusivement sur la fonction instrumentale de l'évaluation de l'impact. Ainsi, dans la littérature scientifique l'accent est souvent mis sur l'amélioration de la qualité scientifique des méthodes et techniques (Bekker 2007; Brewer 2011; Ecorys & Institute for the Study of Labor 2010). Dans la pratique aussi, l'attention des fonctionnaires et des évaluateurs se porte essentiellement sur les aspects techniques de l'évaluation (nombre d'options étudiés, degré de quantification, les sources de données utilisés, etc.).

En mettant l'accent exclusivement sur la fonction rationnelle/instrumentale et en se concentrant sur la prise de décision politique à court-terme, on sous-estime l'impact réel que peuvent avoir les évaluations d'impact dans les processus d'élaboration des politiques et sur la prise de décision à plus long terme (Weiss 1979). Les différentes fonctions que peut jouer l'évaluation d'impact ont été largement ignorées. En particulier, le concept d'« apprentissage conceptuel » et la fonction d'« enlightenment », qui pourraient être les fonctions les plus importantes d'un test d'impact sur la pauvreté, ont été peu analysés dans ce cadre.

Il s'agit, en guise de conclusion, de sortir d'une vision rationnelle sur la fonction de l'évaluation d'impact et donc d'abandonner la quête d'un *« positivist yellow brick road leading to a promised policy dry ground »* (Parsons 2002) dans laquelle l'évaluation d'impact a un rôle de *« draining the policy swamp »*. Il faut par contre analyser de quelle manière un outil d'évaluation d'impact peut jouer un rôle pertinent et constructif dans le processus d'élaboration des politiques, en particulier en analysant les possibilités qu'un test d'impact sur la pauvreté offre au niveau d'un apprentissage conceptuel et d'*enlightenment*. Le principal objectif du test d'impact sur la pauvreté n'est alors pas d'apporter des connaissances pour « rationaliser la prise de décision » (apprentissage instrumental), mais clairement d'intégrer les connaissances sur l'impact potentiel des politiques sur la pauvreté dans le processus d'élaboration des politiques dans les différents domaines.

4.2.4 Vers une meilleure compréhension du processus d'élaboration des politiques et de la fonction de l'évaluation d'impact

Pour étudier les conditions nécessaires qui permettent à l'outil d'évaluation d'impact d'assurer une fonction d'apprentissage conceptuel et d'« *enlightenment* », **il faut d'abord mieux comprendre le processus d'élaboration des politiques, et notamment identifier les possibilités d'évolutions des politiques.** Les deux modèles décrits ci-dessus se limitent en effet à *prescrire* la situation idéale (le modèle rationnel) et à *décrire* la situation qui est le plus souvent observée dans la pratique (le modèle incrémental). Cependant, aucun des deux modèles n'offre de clés pour comprendre de quelle manière des évolutions des politiques peuvent avoir lieu, et de quelle manière les connaissances peuvent contribuer à ces évolutions. **Le modèle du *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, élaboré par Paul Sabatier et H.C. Jenkins-Smith, se présente comme un modèle théorique particulièrement intéressant pour cette analyse** (Sabatier & Jenkins-Smith 1993; Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Sabatier & Weible 2007). Le modèle de l'ACF aide à comprendre les évolutions de politiques publiques en prenant en compte les dimensions cognitive et normative, en d'autres termes, les connaissances et valeurs des acteurs (Gagnon et al. 2011).

5. Vers un test d'impact sur la pauvreté en Région bruxelloise

5.1 Contexte bruxellois

La question du développement d'une politique bruxelloise de lutte contre la pauvreté doit être vue dans un contexte institutionnel particulièrement complexe. Les logiques régionales et communautaires propres à la structure de l'Etat belge ont trouvé sur le territoire de la Région bruxelloise une application particulièrement complexe en termes de compétences institutionnelles. Elles soulèvent dès lors la question de la coordination et de la transversalité des politiques bruxelloises de lutte contre la pauvreté. Cette question ne relève pas seulement d'un problème d'organisation sectorielle des politiques (politiques de santé et d'aide aux personnes, du logement, de l'emploi, de la mobilité...), mais aussi d'un morcellement des compétences entre le Gouvernement régional et les trois Commissions communautaires. Les Parlements et gouvernements de ces quatre autorités sont bien entendu composés des mêmes personnes; en revanche, ils disposent chacun de leur propre budget et fonctionnent généralement relativement indépendamment l'un de l'autre. Notredame (2006) fait mention d'un autre aspect de cette question, une vie politique particulièrement riche, composée d'une coalition de six partis appartenant à quatre familles politiques. Enfin, d'importants leviers sont mis en place dans la lutte contre la pauvreté sur le plan fédéral (la sécurité sociale et la politique des revenus) ou sur le plan communautaire français et flamand (l'enseignement). La politique menée à ces différents niveaux tient souvent insuffisamment compte des spécificités bruxelloises liées à ses caractéristiques urbaines de grande ville internationale.

Grâce à l'ordonnance du 20 juillet 2006 « relative à l'élaboration du rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale », un premier pas a été réalisé en vue d'une coordination des politiques de lutte contre la pauvreté. Lors de la discussion parlementaire autour de la première ordonnance (1991), le consensus institutionnel était que la coordination des politiques de lutte contre la pauvreté ne pouvait être confiée au pouvoir public bicommunautaire (Notredame 2006), alors que l'ordonnance de 2006 oblige le Collège réuni de la Commission communautaire commune (CCC) d'élaborer un plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté (Articles 4 et 5). À cet effet, le Collège réuni a la possibilité d'organiser une plateforme de concertation entre le Gouvernement et les Collèges bruxellois (Article 5). Cette plate-forme s'est concrétisée par la conclusion du « Protocole entre le Gouvernement bruxellois et les Collèges des trois Commissions communautaires bruxelloises relatif à la politique en matière de pauvreté »²¹ et **la création d'une structure de gouvernance intersectorielle, le groupe de travail intercabinet (GTI) permanent.**

Depuis 2010, ce groupe de travail intercabinet permanent est devenu un groupe de travail de la CIM social-santé bruxelloise, la Conférence interministérielle qui a pour objectif de renforcer la collaboration entre les autorités bruxelloises sur un certain nombre de thèmes communs.

Le GTI permanent est présidé par les Membres du Collège réuni de la CCC compétents pour l'Aide aux personnes, qui dès lors apparaissent comme ministres coordinateurs de la politique bruxelloise de lutte contre la pauvreté. Le secrétariat du GTI permanent est assuré par l'Observatoire de la Santé et du Social, le service d'étude du Collège réuni de la CCC.

²¹ Ce protocole a été conclu une première fois en 2007 et renouvelé fin 2009 pour la législature 2009-2014.

Au départ, le GTI permanent était composé de représentants des Ministres et Membres des Collèges des autorités signataires, le Gouvernement bruxellois et les trois Commissions communautaires bruxelloises. Chaque Ministre et membre d'un Collège avait désigné un ou plusieurs représentants de son cabinet, compétent pour leurs différentes compétences. De plus, chacune des quatre administrations était représentée dans le GTI permanent.

Début 2011, le groupe de travail intercabinet permanent a été élargi à des représentants des CPAS bruxellois ainsi qu'aux Communautés française et flamande.

En 2008, le GTI permanent a rédigé un premier plan d'action de lutte contre la pauvreté. Ce plan d'action s'est en grande partie limité à un inventaire descriptif, plutôt qu'à un plan d'action orienté vers le futur. Pourtant, il avait comme principal mérite de réunir pour la première fois les différentes actions de lutte contre la pauvreté issues des différentes autorités bruxelloises, et de fournir ainsi une vision globale sur des actions jusque là très dispersées. Dans l'introduction du plan d'action, les présidents du GTI permanent ont déclaré que cet inventaire était un pas important, mais qu'il était nécessaire de développer une vision commune de la pauvreté et de la lutte contre la pauvreté.

Au début de la nouvelle législature 2009-2014, le GTI permanent a reçu mission d'élaborer une note de politique générale pour la législature, dans laquelle cette nouvelle vision serait développée. **La note de politique générale de lutte contre la pauvreté 2009-2014** offre le cadre commun de cette politique par le biais de 34 objectifs stratégiques, et formule les perspectives à long terme de la lutte contre la pauvreté en Région bruxelloise.

Le **Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté 2010**, qui a été publié en même temps que la note de politique générale, indique concrètement comment les autorités bruxelloises comptent atteindre les objectifs fixés, en fixant les budgets qui les accompagnent.

Le plan d'action 2010 est structuré à partir des 34 objectifs stratégiques de la note de politique générale; toutefois il rassemble essentiellement des actions déjà en cours (et budgétisées) avant l'élaboration et l'approbation de la note de politique générale. Il s'agit donc d'actions qui ont chacune leur propre logique, finalité et objectifs et qui sont ensuite rattachés aux objectifs stratégiques. Malgré l'élaboration de la note de politique générale commune, la lutte contre la pauvreté recouvre pour l'instant une compilation d'actions qui abordent la lutte contre la pauvreté par des approches très divergentes. Pour bien des actions, le lien avec la pauvreté n'est pas explicitement décrit, et reste plutôt de l'ordre de l'intuitif. Certaines actions sont orientées explicitement vers les personnes vivant dans la pauvreté; d'autres sont orientées vers l'ensemble de la population, avec ou sans attention spécifique pour les personnes vivant dans la pauvreté. Certaines actions ont un objectif clair en termes de lutte contre la pauvreté; pour d'autres, cela n'entre pas dans leurs objectifs, mais elles atteignent néanmoins un public pauvre ou elles sont menées dans un quartier défavorisé; d'autres encore peuvent être conçues comme contribuant indirectement à la lutte contre la pauvreté.

A partir de ce constat, le GTI permanent a décidé d'investir dans l'évaluation de la politique de lutte contre la pauvreté. L'Observatoire de la santé et du social a été chargé de définir un cadre global dans lequel la stratégie pour l'évaluation de la politique de lutte contre la pauvreté peut y être développée. Le **test d'impact pauvreté**, idée centrale dans ce rapport de recherche, est un des instruments qui vont être développés dans ce cadre, tout comme un **rapport de suivi** du Plan d'action 2010.

Dans ce cadre, une décision récente du GTI permanent a été prise en vue d'organiser une **concertation administrative**, qui aura pour mission principale de préparer, de suivre et d'évaluer le plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté, en complémentarité avec le GTI permanent.

Finalement, le développement de la fonction d'évaluation figure comme l'une des objectifs du Plan opérationnel 2011-2014 de l'Observatoire de la Santé et du Social.

Fin 2012, le GTI permanent a rédigé le **Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté 2012**, conformément au rythme bisannuel fixé dans l'ordonnance de 2006. Ce plan a orienté ses priorités vers des mesures touchant la problématique spécifique de la pauvreté des jeunes adultes. Ce plan se décline en deux parties : un inventaire détaillé des politiques menées et un plan d'action concret, définissant des lignes de force et des axes stratégiques de développement, de renforcement et d'évaluation de la politique relative à la lutte contre la pauvreté des jeunes adultes à court, moyen et long terme. L'évaluation de cette politique forme d'ailleurs l'un des 5 axes stratégiques.

Actuellement, on peut déjà constater un certain nombre d'évolutions importantes en termes de politique de lutte contre la pauvreté en Région bruxelloise.

Dans l'ordonnance de 2006, le Plan d'action forme l'un des volets du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, Rapport devenu depuis lors un véritable instrument de développement et de coordination politiques. Le plan d'action a évolué assez rapidement vers un instrument qui remplit plusieurs fonctions, allant de la description et de l'inventaire de la politique menée, au développement d'une vision politique commune de lutte contre la pauvreté, pour aboutir récemment à un outil d'évaluation, tant en ce qui concerne la politique menée (évaluation *ex post*), que la politique future (évaluation *ex ante*).

Dans ce cadre, le GTI permanent fonctionne en tant que structure institutionnelle de gouvernance intersectorielle, et il sera prochainement renforcé par la mise sur pied d'une concertation entre les quatre administrations bruxelloises. Alors qu'initialement, des questions d'organisation et de procédure dominaient l'agenda des réunions, le GTI s'oriente actuellement comme un lieu de discussion au sujet de la pauvreté et de la lutte contre la pauvreté. Outre le soutien de l'Observatoire de la santé et du social, l'expertise des CPAS bruxellois apporte une indéniable plus-value à ces discussions. Le contenu du plan d'action 2012 en est le plus récent exemple.

Un important défi relève de l'ancrage durable de la dynamique et expertise développées au cours des années autour du Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté. La formule actuelle dans laquelle seul le Collège réuni de la CCC est lié par l'ordonnance de 2006, offre trop peu de garanties pour le maintien de cette dynamique à plus long terme – au-delà des différentes législatures.

D'une part, des signaux explicites montrent que la Région bruxelloise a quitté le modèle des gouvernements "centrifuges", une dynamique dans laquelle les différents gouvernements veulent chacun se profiler, au bénéfice d'une dynamique centripète, où ils travaillent ensemble en termes de coordination et de convergences (Notredame 2006). Nous en voulons pour preuve que le Plan bruxellois de lutte contre la pauvreté a été repris dans le (projet de) PRDD, projet dans lequel le Gouvernement régional bruxellois s'est engagé à investir et à renforcer les structures créées dans le cadre du Plan d'action.

D'autre part, la Région bruxelloise occupe immanquablement une place centrale dans toutes les discussions institutionnelles et communautaires. Là où le rôle de coordination de la CCC est de plus en plus reconnu, constituant un élément de dynamisme autour du Plan d'action, c'est précisément cette institution-là qui reste le point focal des discussions institutionnelles, allant de scénarios de suppression jusqu'à en faire la clé de voûte de la sixième réforme institutionnelle.

Il s'agira d'analyser les possibilités qui permettront de pérenniser la dynamique qui sous-tend clairement le GTI permanent.

5.2 Les pistes pour l'élaboration d'un test d'impact sur la pauvreté en Région bruxelloise

Ce paragraphe vise à décrire les points d'attention ainsi que leviers qui devront jaloner la suite du projet.

5.2.1 Comment intégrer l'outil de Social Impact Assessment dans le processus de prise de décision ?

Comme il a déjà été mentionné dans le chapitre 4.2 (et plus particulièrement le chapitre 4.2.6), l'intégration d'un outil de *Test d'impact sur la pauvreté* dans le processus de prise de décision politiques nécessite une meilleure compréhension du processus de préparation et de prise de décision politique, notamment pour mieux comprendre les mécanismes d'évolution des politiques publiques (« *policy change* ») et le place des connaissances dans les processus politiques.

Il s'agit d'analyser les approches adoptées, le cadre institutionnel, les dispositifs nécessaires, le rôle et les responsabilités des différents acteurs et particulièrement le rôle des structures d'aide à la décision, etc.

Pour que le test d'impact sur la pauvreté bénéficie d'un ancrage structurel dans le processus d'aide à la décision, il est conseillé de l'ancrer dans un dispositif légal. Le contexte institutionnel bruxellois rend cet ancrage légal complexe. Prévoit-on d'inscrire le test d'impact sur la pauvreté dans des initiatives législatives de la Région de Bruxelles-Capitale et des trois Commissions communautaires bruxelloises – comme par exemple dans le cas de l'introduction du *gender mainstreaming* ? Ou ne serait-il pas utile de réfléchir (de façon complémentaire ou non) à la possibilité d'un accord de coopération entre les entités bruxelloises, accord qui a l'avantage de fournir un cadre commun à tous les signataires et qui offre l'occasion d'ancrer également les autres mécanismes existants au sujet des politiques bruxelloises de lutte contre la pauvreté (groupe de travail intercabinet permanent, plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté, ...) ?

Quel serait alors le rôle des Membres du Collège réuni de la COCOM et l'Observatoire de la Santé et du Social dans ce test d'impact sur la pauvreté ? Ces deux acteurs jouent actuellement un rôle de coordination en tant que présidents et secrétariat du GTI permanent – mais ce rôle pourrait-il être étendu à l'évaluation et au test d'impact ? Le Collège réuni de la COCOM pourrait-il prendre une fonction de conseiller du Gouvernement régional et des Collèges de la COCOF et de la VGC sur toute question de pauvreté ? La Région, la COCOF et la VGC, pourraient-ils faire appel à un soutien de l'Observatoire pour effectuer des tests d'impact sur la pauvreté dans leurs politiques ? Etc.

5.2.2 Quel type de preuves et connaissances (« *evidence* ») pour évaluer l'impact des politiques publiques sur la pauvreté ?

Il existe, à différents niveaux (international, national, régional et local), plusieurs outils de rapportage sur la pauvreté, qui rassemblent et diffusent de façon systématique des données concernant la situation de la pauvreté, appliquant différentes approches pour donner un éclairage sur la problématique. La Région bruxelloise dispose depuis 2005 d'un Baromètre social annuel, composé d'une série d'indicateurs permettant de suivre l'évolution de la pauvreté dans ses différentes dimensions. Les informations qu'apportent ce type actuellement, permettent d'offrir une vision globale de la situation actuelle de la pauvreté et des principaux enjeux. Cependant, ces informations essentiellement descriptives, ne donnent aucune « clé pour agir » (De Spiegelaere 2009). L'outil de

test d'impact sur la pauvreté devrait par contre permettre de « guider vers l'action », en apportant aux décideurs des informations sur les conséquences de leurs décisions sur la pauvreté.

Pour apporter des informations utilisables pour l'action, ces informations doivent être formulées en termes de causes et conséquences de la pauvreté, comprises comme les facteurs qui influencent l'état de la pauvreté, ou qui y sont associés, et plus particulièrement les facteurs qui sont modifiables par des décisions politiques. S'inspirant du modèle des « déterminants sociaux de la santé » développé dans le domaine de la promotion de la santé, on pourra nommer ces facteurs comme les « déterminants de la pauvreté ».

L'élaboration d'un cadre théorique des déterminants de la pauvreté, qui prend en compte à la fois l'aspect multidimensionnel de la problématique et l'échelle macro, meso et micro, doit permettre d'identifier au travers d'une « grille d'analyse » de quelle manière les politiques publiques peuvent avoir un impact sur la pauvreté. Cette grille d'analyse doit alors permettre de situer et d'analyser les différentes questions qui peuvent être posées pour évaluer l'impact des politiques sur la pauvreté : s'agit-il d'un impact sur le taux de risque de pauvreté ou plutôt sur le nombre de personnes en situation de pauvreté ? S'agit-il d'un impact sur la situation, le « mal-être », les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté ? Ou s'agit-il plutôt d'un impact sur le risque d'entrer dans la pauvreté, ou sur les possibilités de de sortir des situations de pauvreté ? Etc.

L'élaboration d'un cadre théorique des déterminants de la pauvreté est particulièrement fondamental, vu « le pouvoir de la définition » d'une problématique. En effet, la façon de définir une problématique détermine en grande partie les interventions qui vont être proposées pour remédier à la problématique en question.

5.2.3 Comment intégrer le point de vue des personnes impliquées personnellement ou professionnellement dans des situations de pauvreté ?

Les preuves et connaissances mentionnées ci-dessus ne peuvent pas se limiter à des « connaissances scientifiques » mais doivent s'ouvrir aux « savoirs d'expérience » ou à la « connaissance des pauvres ». La nécessité de tenir compte, dans toute recherche sur la pauvreté, du point de vue des personnes directement concernées a déjà fait l'objet de plusieurs études (voir par exemple Fontaine et al. 1996).

Dans le cadre d'un séminaire européen sur le *Social Impact Assessment*, le Réseau Européen de Lutte contre la Pauvreté (EAPN, European Anti Poverty Network) revendique que « *tout type d'évaluation, ex ante comme ex post, devrait être développé par une approche participative et impliquer une série de participants et stakeholders, capable de faire participer les personnes qui sont les plus éloignées des processus d'élaboration des politiques* » (European Anti Poverty Network 2008). Dans le cadre du même séminaire, Nicaise évoque également la nécessité d'une « consultation à la fois large et directe de personnes en situation de pauvreté » (Nicaise 2008).

Cette approche participative contribue à augmenter la qualité de l'évaluation de l'impact : d'une part, les 'stakeholders' peuvent constituer un source de données et d'informations pour l'évaluation d'impact, d'autre part, l'analyse approfondie des propositions politiques par ces stakeholders constitue un mécanisme de contrôle de qualité supplémentaire (TEP&CEPS 2010).

« Il existe plusieurs raisons de faire appel à l'expertise des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion et de leurs associations. La capacité de cerner des réalités et de les inscrire dans un cadre théorique est favorisée quand la méthode permet le croisement des regards et des savoirs sur une question. Les savoirs d'expérience renouvellent la pensée scientifique. De nouveaux concepts émergent et permettent d'aborder la réalité autrement. Le processus peut conduire à de nouvelles manières d'agir » (CEPE 2009).

L'objectif est donc de voir concrètement de quelle manière le point de vue des personnes impliquées personnellement ou professionnellement dans des situations de pauvreté, peut être intégré dans un outil de test d'impact sur la pauvreté.

5.2.4 Quelles procédures, méthodes et outils pour mesurer les effets potentiels des politiques publiques sur la pauvreté ?

Selon Nicaise (Nicaise 2008), l'élaboration d'une « feuille de route » – qui contient la définition d'une suite logique de démarches – est un des déterminants de la qualité du *Social Impact Assessment*. L'étude du TEP&CEPS (2010) identifiait notamment l'absence d'orientations écrites, de formation et d'appui ponctuel comme une série de difficultés à relever pour assurer une plus grande efficacité de l'outil, et l'existence d'un « well designed basic screening framework » comme une des bonnes pratiques.

L'introduction d'un mécanisme d'évaluation prospective de l'impact sur la pauvreté nécessite effectivement une série de procédures, méthodes et outils qui peuvent « guider » les personnes qui vont être chargées de participer à cet exercice d'évaluation. En effet ces personnes ne sont pas toujours des spécialistes, ni en matière d'évaluation, ni en matière de pauvreté.

L'objectif est donc, pour les années à venir, de construire une « boîte à outils » pour le test d'impact sur la pauvreté, composé de procédures, méthodes et outils, pour la Région bruxelloise.

Liens utiles

Poverty Impact Assessment (Irlande)

Department of Social Protection, Social Inclusion Division

http://www.welfare.ie/en/Pages/Poverty-Impact-Assessment_holder.aspx

Combat Poverty Agency

www.cpa.ie

Évaluation d'Impact sur la Santé (Québec)

Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)

<http://www.msss.gouv.qc.ca/>

Institut national de santé publique du Québec (INSPQ)

www.inspq.qc.ca

<http://politiquespubliques.inspq.qc.ca/fr/evalutaion.html>

Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS)

http://www.ccnpps.ca/13/evaluation_d%27impact_sur_la_sante.ccnpps

Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS)

<http://www.gepps.enap.ca>

Évaluation d'Impact sur la Pauvreté (Québec)

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS)

<http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/index.asp#lutte>

Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale (CEPE)

<http://www.cepe.gouv.qc.ca/>

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLP)

<http://www.cclp.gouv.qc.ca/>

Collectif pour un Québec sans pauvreté

www.pauvrete.qc.ca

Bibliographie

Bekker, M. (2007) *The Politics of Healthy Policies. Redesigning health impact assessment to integrate health in public policy*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Brewer, M. (2011) *Developing effective ex ante social impact assessment with a focus on methodology, tools and data sources. Peer Review in Social Protection and Social Exclusion and Assessment in Social Inclusion, Brussels, 17-18 November 2011: Synthesis report*. European Commission, DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities.

Brocas, A.-M. & Studer, N. (2011) *Méthodes d'évaluation des politiques publiques. Actes du séminaire*. Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques Drees France.

CEPE, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (2009) *Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec. Avis au ministre*.

CCNPSS, Centre de Collaboration Nationale sur les Politiques Publiques et la Santé (2012) *L'application de l'article 54 de la loi sur la santé publique du Québec. Note documentaire*.

CQSP, Collectif pour un Québec sans pauvreté (2006) *Jugement négatif de la Cour supérieure du Québec sur l'étude d'impact. Le Front commun des personnes assistées sociales du Québec poursuivra la lutte sur le terrain politique. Communiqué de presse*. Collectif pour un Québec sans pauvreté, Front commun des personnes assistées sociales du Québec, and Fédération des femmes du Québec Québec.

Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (2002a) *Adoption du projet de loi 112 sur la pauvreté. Une loi historique et un plan d'action attendu*. Québec.

Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (2002b) *Jeter les bases d'un Québec sans pauvreté: Mémoire du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté à la Commission des affaires sociales chargée d'examiner le Projet de loi 112*. Québec.

Commission européenne (1999) *Glossaire de 300 concepts et termes techniques*. [Volume 6]. Collection MEANS. Évaluer les programmes socio-économiques.

Council of the European Union (2004) *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*. Brussels.

De Boyser, K. & Vranken, J. (2008) *Naar een doelmatigere armoedebestrijding. Een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen*. OASeS, Onderzoeksgroep Armoede Sociale Uitsluiting en de Stad Universiteit Antwerpen.

De Peuter, B., De Smedt, J. & Bouckaert, G. (2007a) *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en -management*. Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - Bestuurlijke organisatie Vlaanderen Leuven.

De Peuter, B., De Smedt, J., Bouckaert, G. et al. (2007b) *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 2: Monitoring van het beleid*. Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

De Spiegelaere, M. (2009) *Observation. Éclairer la réalité des inégalités sociales face à la santé*. Promotion Santé 245, 7-8.

Dierckx, D. (2013) "*Een toetsing van de armoedetoets*," In: Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012, D. Dierckx et al., eds., Leuven: Acco, pp. 181-192.

Ecorys & Institute for the Study of Labor (2010) *Review of Methodologies applied for the assessment of employment and social impacts. Final Report*.

EAPN, European Anti Poverty Network (2008) *Social impact assessment. Peer review in social protection and social inclusion, Slovakia, 6-7 November 2008. Stakeholder comments EAPN*. European Commission.

European Commission (2009) *Impact Assessment Guidelines*.

European Commission, DG Employment Social Affairs and Inclusion (2009) *Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment system*.

Fontaine, P., Delville, J., Dijon, X. et al. (1996) *La connaissance des pauvres*. GIREP. Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant. Les Editions Travailler le social.

Fréchet, G., Lanctôt, P. & Morin, A. (2009) *Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec. Avis au ministre*. Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion Québec.

Gagnon, F., Turgeon, J. & Dallaire, C. (2008) *L'évaluation d'impact sur la santé au Québec: lorsque la loi devient levier d'action*. Téléscope.Revue d'analyse comparée en administration publique. 14[2], 79-93.

Gagnon, F., Turgeon, J., Michaud, M. et al. (2011) *L'adoption de politiques publiques favorables à la santé pour le Québec.résultats de recherche 2004-2011. Programme Action concertée. Concepts et méthodes pour l'analyse des actions gouvernementales pouvant avoir des impacts sur la santé et le bien-être des populations*. Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GEPPS).

Gouvernement du Québec & Ministère du Conseil exécutif (2008) *Le fonctionnement du conseil des ministres*. Québec.

Hertin, J., Turnpenny, J., Jordan, A. et al. (2007) *Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process*. Forschungsstelle Für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin.

Howlett, M. & Ramesh, M. (2003) *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.

Hugé, J. (2008) *Duurzaamheidsbeoordeling in het beleidsproces: algemene inleiding*. Working paper n°5. VUB and Steunpunt Duurzame Ontwikkeling.

IAIA, International Association for impact Assessment (2006) *Health Impact Assessment. International Best Practice Principles. Special Publication Series No.5*.

Jacob, K., Hertin, J., Hjerp, P. et al. (2008) *Improving the Practice of Impact Assessment*. Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA).

Kemm, J. (2001) *Health Impact Assessment: a tool for Healthy Public Policy*. Health Promotion International 16[1], 79-85.

L'Observatoire de l'Administration Publique de l'ENAP (2003) *Identification des enjeux sociétaux et sectoriels pour l'opérationnalisation du programme de transfert de connaissances et de recherche sur les politiques publiques favorables à la santé et au bien-être*.

Lamarche, L. & Greason, V. (2008) *Poverty Impact Analysis (PIA) and Governmental Action: "Made in Québec" ... Again?* Social Rights Accountability Project Ottawa.

Laurent, C., Baudry, J., Berriet-Sollic, M. et al. (2009) *Pourquoi s'intéresser à la notion d' « evidence-based policy » ?* Revue Tiers Monde 4[200], 853-873.

Le Devoir. (2010) *Jeux de hasard en ligne - La santé publique demande à Loto-Québec de reporter son projet Québec et la société d'État rejettent la requête*. <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/283409/jeux-de-hasard-en-ligne-la-sante-publique-demande-a-loto-quebec-de-reporter-son-projet-quebec-et-la-societe-d-etat-rejettent-la-requete>

Lelie, P. 2010, Ex ante evaluatie van beleid en regelgeving: focus op 'Impact Assessment'. Europese ervaringen., Vlaams Evaluatieplatform, ed., Brussel.

Lelie, P. (2011) *Developing effective ex ante social impact assessment with a focus on methodology, tools and data sources. Peer Review in Social Protection and Social Exclusion and Assessment in Social Inclusion, Brussels, 17-18 November 2011: Host Country Note. Social Impact Assessment: Introduction and Context*. European Commission, DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities.

Lindblom, C. E. (1959) *The science of "Muddling through"*. Public Administration Review 19[2], 79-88.

Mangan, G. (2009) *Expertentafel "Het aspect armoede binnen de DOEB-test". Poverty Impact Assessment. Ireland's experience*. POD Maatschappelijke Integratie Brussel.

Marston, G. & Watts, R. (2003) *Tampering with the evidence: a critical appraisal of Evidence-based policy-making*. The Drawing Board: An Australisan Review of Public Affairs 3[3], 143-163.

Mercier, E. & Mendell, A. (2009a) *Note documentaire. Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L.R.Q., chapitre L-7). Faits saillants et application de la Loi*. Centre de Collaboration Nationale sur les Politiques Publiques et la Santé Québec.

Mercier, E. & Mendell, A. (2009b) *Note documentaire. Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L.R.Q., chapitre L-7). Historique*. Centre de Collaboration Nationale sur les Politiques Publiques et la Santé Québec.

Michaud, M., Gagnon, F. & Gauthier, J. (2006) *Le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Étude de cas. Résumé*. Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GEPPS) Québec.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (1998) *La santé publique à l'aube de l'an 2000: Action et concertation*. [Document non publié] Québec.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (2006) *Évaluation d'impact sur la santé lors de l'élaboration des projets de loi et règlement au Québec. Guide pratique*.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (2007) *La santé, autrement dit... Pour espérer vivre plus longtemps et en meilleure santé*. Gouvernement du Québec Québec.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (2008a) *À la frontière des responsabilités des ministères et organismes publics: l'application de l'article 54 de la Loi sur la santé publique. Bilan et perspectives 2002-2007*. Direction générale de la Santé publique.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (2008b) *Programme national de santé publique 2003-2012. Mise à jour 2008*. Québec.

MSSS, Ministère de la Santé et des Services sociaux (2012) *La santé et ses déterminants. Mieux comprendre pour mieux agir*. Gouvernement du Québec Québec.

Moran, E. (2006) "Naar een armoedetoets? De Ierse ervaring," In: Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006, J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx, eds., Leuven: Acco, pp. 347-354.

Nicaise, I. (2008) *Social impact assessment. Peer Review in Social Protection and Social Exclusion and Assessment in Social Inclusion, Slovakia, 6-7 November 2008. Synthesis report*. European Commission, DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities.

Ninacs, W., Béliveau, A.-M. & Gareau, F. (2003) *Le collectif pour un Québec sans pauvreté: étude du cas*. The Caledon Institute of Social Policy Ottawa, Canada.

Noël, A. (2003) *Une loi contre la pauvreté: la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Centre de recherche sur les politiques et le développement social Québec.

Notredame, L. (2006) "Mieux connaître pour mieux combattre. De Brusselse armoedeordonnanties.," In: Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006, J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx, eds., Leuven: Acco, pp. 289-300.

O'Connor, S. (2001) *Review of the Poverty Proofing Process*. National Economic and Social Council Dublin.

OSI, Office for Social Inclusion (2006) *Review of Poverty Proofing*. Dublin.

OSI, Office for Social Inclusion (2007) *National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016. Building an Inclusive Society*. Department of Social Protection Dublin.

OSI, Office for Social Inclusion (2008a) *Guidelines for poverty impact assessment*.

OSI, Office for Social Inclusion (2008b) *Report of Steering Committee. Review of Combat Poverty Agency*. Dublin, Ireland.

Owens, S., Rayner, T. & Bina, O. (2004) *New agendas for appraisal: reflections on theory, practice and research*. Environment and Planning 36, 1943-1959.

Papineau, E. & Leblond, J. (2010) *Étatisation des jeux d'argent sur Internet au Québec. Une analyse de santé publique. Mémoire déposé au ministère des finances*. Institut national de santé publique Québec (INSPQ) Québec.

Parsons, W. (2002) *From Muddling Through to Muddling Up - evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government*. Public Policy and Administration 17[3], 43-60.

- Potvin, L., Moquet, M.-J. & Jones, C.M. (2010) *Réduire les inégalités sociales en santé* Saint-Denis, Institut national de prévention et d'éducation pour la santé.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (1993) *Policy Change And Learning: An Advocacy Coalition Approach* Boulder, Colorado, Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999) "The Advocacy Coalition Framework. An Assessment," In: *Theories of the policy process*, P. A. Sabatier, ed., Boulder Colorado: Westview Press, pp. 117-166.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007) "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications," In: *Theories of the policy process*, P. A. Sabatier, ed., Boulder Colorado: Westview Press, pp. 189-220.
- Saint-Pierre, L. (2009) *Série sur l'ÉIS - Introduction à L'ÉIS. Note documentaire. Pour des connaissances en matière de politiques publiques favorables à la santé.* Centre de Collaboration Nationale sur les Politiques Publiques et la Santé.
- Saint-Pierre, L., Jobin, L. & Druet, C. (2010) "L'évaluation d'impact sur la santé: un outil de lutte contre les inégalités," In: *Réduire les inégalités sociales en santé*, L. Potvin, M.-J. Moquet, & C. M. Jones, eds., Saint-Denis: Institut national de prévention et d'éducation pour la santé, pp. 136-147.
- TEP&CEPS, The Evaluation Partnership & Centre for European Policy Studies (2010) *Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection in public policy in EU Member States. Final report.* London, United Kingdom.
- Tremblay, M. (2009) *Le leadership à la frontière du politique et de l'administratif. Colloque sur le Leadership.* École nationale d'administration publique Québec, Canada.
- Trinder, L. (2000) "Introduction: The Context of Evidence-based Practice," In: *Evidence-based practice: a critical appraisal*, 1 ed. L. Trinder & S. Reynolds, eds., Oxford: Blackwell Science Ltd, pp. 1-16.
- Ulysse, P.-J. (2009) *Politiques et programmes sur la réduction de la pauvreté. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion par le développement social au Québec: un portrait des vingt dernières années.* Conseil canadien de développement social.
- UIPES, Union internationale de Promotion de la Santé et d'Education pour la Santé (2011) *L'Évaluation d'Impact sur la Santé (EIS). Une aide à la décision publique pour des choix sains, durables et équitables.*
- Van Mechelen, N. & Vandenbroucke, P. (2012) *Vlaamse Sociale Bescherming: de premie voor jonge kinderen getoetst.* Centrum voor Sociaal Beleid. Universiteit Antwerpen.
- Vlaamse overheid, Departement Diensten van het Algemeen Regeringsbeleid. Team Duurzame Ontwikkeling (2013) *Quick Scan Duurzame Ontwikkeling. Een beknopte handleiding.*
- Vranken, J., Lahaye, W. & Charlier, E. (2013) "Roeien met te korten riemen, tegen de stroom in? Het armoedebeleid in crisis in tijden van crisis," In: *Armoede in België. Jaarboek 2013*, W. Lahaye et al., eds., Leuven: Acco, pp. 137-160.
- Weiss, C. H. (1977) *Research for policy's sake: the enlightenment function of social research.* Policy Analysis 3, 531-545.

Weiss, C. H. (1979) *The many meanings of research utilization*. Public Administration Review 39[5], 426-431.

Weiss, C. H. (1980) *Knowledge Creep and Decision Accretion*. Science Communication 1[3], 381-404.

Weiss, C. H. (1999) *The Interface between Evaluation and Public Policy*. Evaluation 5[4], 468-486.

WHO, World Health Organization (1986) *The Ottawa Charter for Health Promotion*.

WHO, World Health Organization, Regional Office for Europe, European Centre for Health Policy (1999) *Health impact assessment: main concepts and suggested approach. Gothenburg consensus paper*.

WHO, World Health Organization, Regional Office for Europe (2009) *The European Health Report 2009. Health and health systems*. Copenhagen, Denmark.

WHO, World Health Organization (2013) *Health Impact Assessment. The HIA procedure*. <http://www.who.int/hia/tools/process/en/index.html>

WHO, World Health Organization & Government of South Australia (2010) *Adelaide statement on health in all policies: moving towards a shared governance for health and well-being*. Genève.