

Message accompagnant le projet de modification de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP)

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de modification de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP), dans le cadre de l'Agenda 2030 de développement durable du Canton du Valais.

1. DESCRIPTIF

L'art. 100 al. 3 LOCRP doit être complété suite aux démarches suivantes :

Le Conseil d'Etat s'est engagé dans le renouvellement de son cadre d'action en matière de développement durable avec l'adoption de la Stratégie à l'horizon 2030 du développement durable du Valais le 7 novembre 2018 et de son Concept opérationnel le 13 mars 2019. Ces documents constituent la base de l'Agenda 2030 du Canton du Valais et fixent le cadre global de l'engagement en matière de durabilité de l'Etat à moyen terme.

Avec son Agenda 2030 cantonal, le Conseil d'Etat entend apporter sa contribution à la réalisation des nouveaux objectifs pour le développement durable des Nations Unies adoptés par la Confédération et faire du Valais un exemple en matière de développement durable dans l'Arc alpin.

La Direction stratégique et opérationnelle (DSOP) est chargée par décision du Conseil d'Etat du 7 novembre 2018 de la mise en œuvre du développement durable dans l'Administration et sur le territoire cantonal et donc de l'Agenda 2030 Valais. La DSOP est présidée par le Chef du Service de l'agriculture et réunit des chefs de services de tous les départements ainsi que le controlling gouvernemental. Elle est accompagnée, pour le suivi opérationnel, de la Fondation pour le développement durable des régions de montagne (FDDM).

Le développement durable est un principe directeur qui s'applique à l'ensemble des activités des pouvoirs publics et implique une prise en compte systématique des 3 dimensions économique, environnementale et sociale.

A cet effet, le Concept opérationnel de développement durable (DD) du Valais prévoit dans son volet gouvernance la mise en place de dispositifs favorisant cette prise en compte en amont. Parmi ces dispositifs figure l'introduction d'un examen de la durabilité dans les messages accompagnant les projets du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Cette adaptation est en outre reprise comme l'une des premières mesures du Programme de développement durable 2020 adopté le Conseil d'Etat le 6 novembre 2019.

Il est donc proposé au Grand Conseil d'ajouter aux messages présentés au Parlement cantonal la notion d'« impact en termes de durabilité (économique, environnementale et sociale) », afin qu'ils renseignent également sur cet élément d'importance primordiale. En effet, la durabilité va de pair avec la résilience de notre société.

La modification de la LOCRP a fait l'objet d'une consultation du 6 février 2020 au 2 mars 2020. Les chapitres suivants font la synthèse des prises de position et de leurs réponses, et présentent la méthodologie pour la mise en œuvre de l'évaluation de la durabilité.

2. RÉSULTAT DE LA CONSULTATION

Lors de la consultation, seules cinq prises de position ont été transmises au service responsable. Parmi elles, deux rejettent la modification de la LOCRP telle que proposée et deux la soutiennent en demandant des compléments. Le détail des prises de positions et les réponses aux questions soulevées se trouvent dans le tableau ci-dessous. Les informations complémentaires demandées (description plus détaillée de l'outil Boussole 21 et analyse des retours d'expérience d'autres cantons) sont intégrées directement dans le présent message.

Tableau : retours de la consultation et réponse détaillée

| Chambre valaisanne d'agriculture (CVA) |
|--|
| <p>Rejet</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Il manque une description détaillée de la Boussole 21. 2. La notion de durabilité dépasse le cadre de l'appareil étatique : le jugement de l'Etat n'est pas pertinent en la matière. 3. Le processus de consultation existant est suffisant s'il est respecté (laisser le soin de juger de la durabilité aux organisations environnementales, syndicales et patronales). |
| <p>Réponse</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La description de l'outil Boussole 21 est effectuée dans le message accompagnant le projet de modification de loi. 2. Tous les acteurs du territoire, y compris publics, portent une part de responsabilité en matière de développement durable. Au sein de l'Etat, les tâches sont souvent traitées en silo et la prise en considération en amont de la durabilité permet de prévenir des conflits et d'améliorer les projets dans une perspective DD. En effet, l'évaluation de la durabilité se caractérise par une approche large et globale en termes de contenu, elle reste cependant à la surface. Elle complète donc les évaluations sectorielles, qui sont menées de manière plus détaillée sur des thèmes restreints. Elle permet également de faire ressortir les thèmes sur lesquels il serait nécessaire d'effectuer une analyse plus détaillée. L'idée est d'intégrer le réflexe de la pesée des intérêts en amont déjà dans les services qui proposent les objets. 3. L'évaluation de la durabilité ex-ante par l'administration cantonale permet de renforcer le processus de consultation démocratique. L'analyse permettra une plus grande transparence et donc une meilleure base pour la formulation des prises de position lors de la consultation. |

| |
|--|
| Chambre valaisanne du commerce et de l'industrie (CVCI) |
| <p>Rejet</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La CVCI demande d'adresser d'autres problèmes urgents liés à la LOCRP tout en intégrant la question de la durabilité (notamment l'accessibilité aux consultations). Il est proposé d'intégrer l'évaluation de la durabilité dans la méthodologie des rapports de consultation et que ces derniers soient rendus publics. 2. Il y a une crainte que l'évaluation de la durabilité ne court-circuite les prises de position de la société civile. |
| <p>Réponse</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La pratique acquise avec l'évaluation de la durabilité au sein de l'appareil administratif et le retour d'expérience sur les outils utilisés devraient être mis à profit dans la méthodologie du rapport de consultation. 2. La pesée des intérêts faite à l'interne de l'Etat ne remplace pas celle effectuée par les entités externes lors du processus de consultation. Au contraire, la première devrait permettre de faciliter la seconde et d'anticiper les éventuels conflits. |
| PDC VR |
| Pas de remarque. |
| Service cantonal de la santé publique SSP |
| <p>Accepté</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Propose d'élargir la palette d'outils à utiliser pour l'évaluation. |
| <p>Réponse</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cette demande, basée sur la pratique, est tout à fait pertinente. Une palette d'outil sera proposée pour effectuer les évaluations. Des recommandations quant au choix de l'outil seront fournies. La boussole 21 dans sa version améliorée devrait toutefois permettre d'effectuer l'évaluation de la plupart des objets de façon satisfaisante, mais le choix sera laissé à l'évaluateur. |
| Service cantonal de l'action sociale SAS |
| <p>Accepté</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Propose de laisser la possibilité d'utiliser d'autres outils que la Boussole 21. |
| <p>Réponse</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Voir réponse ci-dessus. |

3. ANALYSE ET RETOURS D'EXPÉRIENCE D'AUTRES CANTONS

Le **Valais** utilise déjà l'évaluation de la durabilité dans le cadre de différents programmes. On peut citer notamment le Programme de mise en œuvre de la politique régionale (PMO NPR). La loi fédérale sur la politique régionale 2006 prévoit une évaluation de la durabilité des programmes quadriennaux présentés par les cantons. Les outils varient. Dans le cas de la PMO, la Boussole bernoise, à partir de laquelle la Boussole 21 a été développée, a jusqu'à présent été utilisée.

Le programme de développement durable du Valais inclut des actions innovantes issues d'un appel à projets aux services cantonaux. Les 20 projets sélectionnés en 2019 ont fait l'objet d'une évaluation au moyen de l'outil Boussole 21. Cet exercice a permis de récolter des retours sur la démarche et sur l'outil.

De manière générale, les porteurs de projets ont apprécié l'exercice. L'outil, quel qu'il soit, apporte une aide, mais c'est avant tout le fait de pouvoir prendre du recul et de discuter différentes facettes du projet, aussi avec des personnes non directement concernées, qui a été jugé particulièrement utile. L'évaluation de la durabilité des projets ex-ante permet leur amélioration.

La Boussole 21 offre un fil rouge extensif pour guider la discussion des évaluateurs. Cet aspect peut s'avérer à la fois un avantage (peu de risque d'oublier des éléments) et un inconvénient (longueur). Il a ainsi été noté son utilité pour faire un premier tour de la question avant de structurer plus précisément les discussions par exemple avec des commissions. L'outil est jugé facile d'utilisation mais certains éléments doivent être améliorés. Ces améliorations sont prévues dans le cadre d'une convention de **collaboration intercantonale** avec Vaud, Genève et Fribourg. Boussole 21 sera ainsi structurée selon les champs d'action de l'Agenda 2030 Valais (alignés à la stratégie nationale) et intégrera de façon plus marquée la question de vulnérabilité climatique.

Au niveau des **autres cantons**, il y a aussi une volonté forte d'améliorer ou d'intégrer la pesée des intérêts en matière de durabilité dans les processus de prise de décisions. Le Valais collabore à cette réflexion intercantonale de différentes façons :

1. Le RCDD (réseau cantonal coordinateurs DD) qui regroupe cantons et l'ARE a un groupe de travail sur l'évaluation de la durabilité (EDD). Ils prévoient à présent la création d'une plateforme EDD (site en ligne en août / septembre 2020) qui regroupera de nombreuses informations : instruments existants, recommandations pour leur utilisation, argumentaire pour l'utilisation des EDD, etc.
2. Il existe un groupe de réflexion informel intercantonal (VD, GE, FR, VS) autour de la question du « modus operandi » pour l'évaluation des projets sous l'angle de la durabilité. Le groupe cherche des points de convergences et échange sur ses expériences.
3. Le Valais fait partie du groupe de travail technique intercantonal (VD, GE, FR, VS) pour la mise jour et l'amélioration de l'outil Boussole 21 réuni autour d'une convention de collaboration qui devrait être signée cette année encore.

Ces échanges et partenariats permettent au Valais de s'inspirer des méthodologies développées et testées dans d'autres cantons.

4. PERTINENCE

Selon le guide pratique de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) « Evaluer la durabilité des projets dans les cantons et les communes », l'évaluation de la durabilité est une procédure consistant à estimer les effets d'un projet (actions publiques à un niveau plutôt général ou stratégique – lois, politiques, programmes, etc. – ou de projets spécifiques) dans le temps et l'espace, en fonction des principes du développement durable.

Lors de l'analyse proprement dite, on utilise un outil. Le résultat est une mise en évidence des forces et des faiblesses du projet en regard du développement durable, avec une vue d'ensemble synthétique.

L'objectif principal de cette démarche reposant sur les critères du développement durable est de répondre à la question suivante : allons-nous dans la bonne direction ?

Plus précisément l'évaluation de la durabilité permet de :

- Fournir une vue d'ensemble synthétique des conséquences à court et à long terme sur l'économie, la société et l'environnement d'un territoire donné, au plan tant local que global, avec une mise en évidence des forces et faiblesses.
- Anticiper les éventuels conflits.
- Faciliter la prise de décision et la communication avec des informations complètes et transparentes en terme de développement durable.
- Optimiser l'objet de l'évaluation si celle-ci est élaborée suffisamment en amont.

C'est aussi une opportunité de développer la culture de la durabilité au sein de l'Etat du Valais, notamment via les porteurs de projets qui participent aux réflexions.

5. PROCESSUS D'ÉVALUATION PROPOSÉ

Sur la base des pratiques testées dans les autres cantons et en Valais, le processus général suivant est prévu :

Quels objets ?

Il s'agit de trouver un équilibre entre une évaluation systématique, qui permet d'ancrer la démarche mais risque de déboucher sur un traitement superficiel, et une sélection trop restreinte des objets concernés. Dans ce deuxième cas, des objets importants ne seraient pas soumis à l'évaluation.

Des critères de pertinence sont déterminés par la DSOP pour sélectionner les projets à évaluer (selon l'exemple du canton de Bâle-Ville) parmi les projets du Conseil d'Etat adressés au Grand Conseil. Pour rappel, les projets adressés au Grand Conseil comprennent :

- Lois : nouvelles lois, adaptations importantes de lois existantes, applications de lois fédérales au niveau cantonal avec une marge de manœuvre.
- Décisions financières sur des projets spécifiques (infrastructures, etc.)

Sur la base de ces critères, les responsables controlling des services, en collaboration avec les délégué.e.s désignent les objets à évaluer et les communiquent à la DSOP.

Par qui ?

La prise de recul et un regard différent sur l'objet forment l'élément clé de la démarche. Les responsables de projet procèdent ainsi à une évaluation en groupe avec 1 à 2 personnes de leur choix, venant de préférence d'un autre département ou service, qui complètent leur vision en termes de durabilité (environnement, économie, société, etc.). Le réseau de délégué.e.s du développement durable, formé à cette tâche, et la FDDM, les assistent au besoin.

Comment ?

Face à la diversité des objets à évaluer, il est important de garder une certaine flexibilité. Une palette d'outils adaptés aux différents objets à évaluer et au cadre de référence du canton sera proposée.

Parmi ces outils figure la Boussole 21 (<http://www.boussole21.ch/>). Disponible en ligne, la Boussole 21 a fait ses preuves en Romandie. Elaborée à l'époque par le Canton de Vaud, une communauté de pratique composée de différents cantons dont le Valais travaille à son actualisation. Le Canton de Fribourg prévoit la création de capsules vidéo pour faciliter la prise en main de l'outil par les utilisateurs.

Le guide d'utilisation de la Boussole21 (dans sa version actuelle) est disponible à cette adresse : http://www.boussole21.ch/pdf/jalons8_boussole21_150dpi.pdf

L'exercice dure entre 2h et 3h. Le produit de l'évaluation est un rapport avec illustrations graphiques des effets attendus de l'objet sur les 3 dimensions de la durabilité.

Quand ?

L'évaluation est effectuée en 2 temps.

Il est important de réaliser l'évaluation suffisamment en amont, afin de proposer des pistes d'adaptations et d'amélioration de l'objet qui pourront effectivement être mises en œuvre. Selon le type d'objet le calendrier diffère.

Le Canton de Genève a ainsi développé une typologie d'objets et décliné pour chaque type quand la pesée des intérêts en matière de durabilité devrait survenir. La DSOP s'en inspirera.

Dans un deuxième temps, l'évaluation est effectuée sur le projet « amélioré », de préférence avant sa mise en consultation publique, avant son passage au Grand Conseil. Ces évaluations servent de base à l'écriture du chapitre durabilité dans le message accompagnant l'objet au Grand Conseil.

Quel résultat attendu ?

Le résultat de l'évaluation effectuée en amont permet d'adapter au besoin l'objet en amont des consultations.

Le résultat de l'évaluation finale effectuée avant le passage au grand Conseil fournit une base pour l'élaboration du chapitre durabilité du message. Ce dernier constitue un préavis technique non contraignant sur la durabilité. Comme stipulé plus tôt, ce préavis complète et ne remplace pas les prises de position des tiers collectées durant le processus de consultation.

6. INCIDENCES FINANCIÈRES

La modification n'a pas de répercussion financière. Les moyens engagés pour la mise à jour de l'outil Boussole 21 et sa maintenance étaient déjà prévus car cet outil est aussi utilisé dans d'autres processus d'évaluation de la durabilité au sein du canton.

La modification n'a pas d'incidence sur l'état du personnel. Le temps investi pour l'exercice d'évaluation des objets présentés au Grand Conseil est compensé par celui gagné par la suite. En effet, l'évaluation permet d'identifier et de répondre aux éventuels défis de la mise en œuvre et d'améliorer l'efficacité des objets.

7. CONCLUSION

Pour les raisons qui précèdent, nous espérons que le Grand Conseil adoptera le projet de loi qui vous est soumis.

Nous vous prions d'agréer l'assurance de notre haute considération et vous recommandons, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Députés, avec nous, à la protection divine.

Sion, le ...

Le président du Conseil d'Etat: **Christophe Darbellay**
Le chancelier d'Etat: **Philipp Spörri**