

Vers une approche systémique et dialogique des analyses d'impact de la réglementation (AIR), le cas de la Wallonie

Rapport de mission
de la Cellule autonome d'avis en Développement durable au Luxembourg

Julien PIERART

Les 23 et 24 novembre 2017

Introduction

« L'analyse d'impact de la réglementation [AIR] s'est imposée en Europe comme instrument d'amélioration de la qualité de la législation et de rationalisation de la décision publique. Soutenue par l'OCDE et la Commission, son application recouvre selon les pays une grande diversité de situations, tant par les finalités qui lui sont assignées que par les acteurs qui la mettent en œuvre et les procédures dans lesquelles elle s'inscrit. »

(Ref : <https://www.eca.europa.eu/sites/regulatory-impact-analysis-conference/EN/Pages/default.aspx>)

La communication de la Cellule a contribué à enrichir cette diversité des approches de l'AIR en apportant une réflexion sur une façon de faire innovante et inédite qui a suscité l'intérêt du public et particulièrement celui de :

- la représentante de l'**OCDE** CÉLINE KAUFFMANN (OECD, Deputy Head, Regulatory Policy Division, Public Governance Directorate);
- le représentant du **CEPS** ANDREA RENDA (Head of Regulatory Affairs at the Centre for European Policy Studies)
- le représentant de la **Chancellerie fédérale d'Allemagne** STEPHAN NAUNDORF (German Federal Chancellery, Advisor to the Minister of State, Germany)

Cette communication a été présentée devant une soixantaine de personnes réunies dans le grand auditoire de la Cour des comptes européenne lors de la deuxième journée du symposium, le vendredi 24 novembre, dans la session académique intitulée « Limitations, relative nature of knowledge, and moving beyond RIA ».

Elle a été filmée et suivie en direct par 152 personnes et est disponible sur le site de la Cour de Comptes à l'adresse suivante :

<http://c.connectedviews.com/01/SitePlayer/eca?session=12296> (26'30'')

Cette communication sera publiée prochainement dans la revue « Politiques et management public ».

Jeudi 23 novembre

Nous retiendrons de cette journée :

- L'intervention de PATRICIA POPELIER (Professor of Law and Head of the Government & Law research unit, University of Antwerp) qui décrit la **situation de l'AIR en Belgique**. Une situation qui se résume trop souvent à deux mots - **legal check** - soit une version bureaucratique et minimaliste de l'AIR.
- Les propos de THOMAS PERROUD (Professor in Public Law, University of Paris II) qui situe l'AIR dans le conflit entre expertise et démocratie et souligne le **risque de capture technocratique de l'AIR** en rappelant que **l'AIR doit contribuer au renforcement de la démocratie**. Il rappelle également que l'inscription de l'AIR dans la Constitution (comme c'est le cas en France) ne présage en rien de son usage, la question du bon timing demeurant cruciale : **quel est l'intérêt de pratiquer une AIR si les choix politiques sont déjà faits ?**
- Le **contrôle de qualité des AIR** - généralement pratiqué par un Oversight Body - **se doit d'être indépendant** et de ce fait, souligne CÉLINE KAUFFMANN (OECD, Deputy Head, Regulatory Policy Division, Public Governance Directorate), il doit être établi en dehors des gouvernements (c'est la tendance actuelle dans les pays de l'OCDE que l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont initiée il y a plusieurs années). L'exemple de la Suisse nous montre que la question de savoir **où placer l'instance de contrôle de la qualité des AIR** peut faire l'objet de vifs débats d'après EMMANUEL SANGRA (Head of Unit "Performance Audit and Evaluation", Swiss Federal Audit Office; President of the Swiss Evaluation Society).
- CHARLES TOUBOUL (Deputy general rapporteur from the report and study department of France's Conseil d'Etat) rappelle la **nécessité pour la décision, de concilier légitimité démocratique et faits**. Les deux ne sont pas incompatibles. Prétendre l'inverse reviendrait à signer la mort de l'évaluation. Comme le rappelle la Commission Européenne, **l'AIR ne se substitue pas au choix politique**. Elle ne remet pas en cause la pertinence d'un objectif politique mais permet au décideur d'évaluer les différentes façons de l'atteindre. En cela, **faire le choix de la méthode expérimentale s'avère absolument génial**. Car, si face au risque, nous pouvons nous reposer sur l'expérience passée, face à l'incertitude, nous ne pouvons qu'expérimenter. L'expérimentation est une piste très prometteuse pour l'évaluation.
- Enfin, la présentation de [l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer »](#) entré en vigueur le 13/04/2016 pose la **question du dédoublement des instances d'évaluation ex ante**, ici à la Commission et au Parlement européen. D'après WOLFGANG HILLER (Director for Impact Assessment and European Added Value, European Parliament), cette pratique est considérée par l'OCDE comme une bonne pratique.

Vendredi 24 novembre

Nous retiendrons de cette journée :

- L'intervention d'ANDRÉA RENDA (CEPS, Head of Regulatory Affairs at the Centre for European Policy Studies) décrivant l'enfance, l'adolescence puis la maturité à laquelle l'AIR est parvenue au niveau de la Commission Européenne mais aussi **le risque d'obsolescence** que court cette pratique à moins de **la renouveler grâce aux Objectifs de Développement Durable** ([How can Sustainable Development Goals be 'mainstreamed' in the EU's Better Regulation Agenda?](#)).
- L'intervention de LUC LEFEBVRE (membre de la SOLEP - Société luxembourgeoise de l'évaluation et de la prospective) suite à la présentation de MARC HOSTERT (Head of Cabinet, European Court of Auditors) nous rappelle **la nécessité d'articuler l'évaluation ex ante et l'évaluation ex post**.
- L'intérêt de la démarche, expliquée par CÉLINE KAUFFMANN (OECD, Deputy Head, Regulatory Policy Division, Public Governance Directorate), du **benchmarking de l'OCDE** qui s'enquiert régulièrement des progrès accomplis par les pays et régions de l'OCDE en matière de better regulation. On retiendra également la référence constante au document de 2012, [Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires](#), publié par l'OCDE. Céline Kauffmann de souligner les **bonnes pratiques de la Nouvelle-Zélande** en matière d'AIR et d'**évaluation ex-post (programmée systématiquement** dans les deux ans de l'adoption d'une politique publique) et celles du **Canada** qui pratique un **test de proportionnalité** permettant l'identification des politiques publiques devant être soumises à l'AIR.
- L'intervention de BERTRAND LÉO COMBRADE (Lecturer in Public Law – University of Picardie Jules Verne, Member of the University Center for Research on Public Policy and Policy) qui constate que **l'AIR, bien qu'inscrite dans la Constitution française, est peu mobilisée pour améliorer un projet**. L'AIR relève en cela d'une **utilisation passive**. Des propos qui seront confirmés dans l'exposé conclusif de PATRICK GIBERT (Professor Emeritus at the University of Paris West Nanterre) et qui viennent renforcer le constat posé la veille par CHARLES TOUBOUL (Deputy general rapporteur from the report and study department of France's Conseil d'Etat) : **il ne suffit pas d'inscrire l'AIR dans une Constitution pour qu'elle soit utilisée**.

Conclusion

Les propositions de la Cellule autonome d'avis en développement durable ont suscité l'intérêt de l'auditoire en apportant des éléments de réponse aux problèmes soulevés durant les deux jours du symposium.

Ces propositions sont les suivantes :

- changer de paradigme pour **passer de l'évaluation à l'innovation** ;
- **insérer davantage l'AIR dans le processus de création des politiques publiques** en s'inspirant des laboratoires d'innovation publique ;
- **expérimenter** pour passer de la planification à la modélisation ;
- **recourir aux ODD** pour structurer le processus de l'AIR.

Annexes

Liens vers les publications et présentations

Journée du 23 novembre

Academic session 1: The nature of Regulatory Impact Assessment

[Les études d'impact dans l'action administrative en France](#),

Thomas Perroud, Professor in Public law, University of Paris II

[A legal perspective on Regulatory Impact Assessments](#) (presentation),

[A legal perspective on Regulatory Impact Assessments](#) (article),

Patricia Popelier, Professor of Law and Head of the Government & Law research unit, University of Antwerp

[Regulatory Impact Assessment \(RIA\) by Independent Bodies](#),

Ulrich Karpen, Professor of Constitutional Law, University of Hamburg

Round table 1: Scrutiny and evaluation of Regulatory Impact Assessments: observations and expectations

[Regularity Impact Analysis & its scrutiny](#)

Kauffmann Céline, OECD, Deputy Head, Regulatory Policy Division, Public Governance Directorate

[Evaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs](#)

Sangra Emmanuel, Head of Unit "Performance Audit and Evaluation", Swiss Federal Audit Office; President of the Swiss Evaluation Society

Academic session 2: Evaluating impact studies

[L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale : un référentiel en trompe l'œil ? \(presentation\)](#)

[L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale : un référentiel en trompe l'œil ? \(article\)](#)

Jean-Raphaël Pellas, Professeur in tax law, Institut Supérieur du Commerce de Paris

[Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and East European countries](#)

Katarina Staronova, Professor, Faculty of Social and Economic Sciences, Comenius University in Bratislava, Bratislava

Round table 2: Regulatory Impact Assessments in interinstitutional relations: a new balance of power?

[RIA in interinstitutional relations: a new balance of power?](#)

Wolfgang Hiller, Director for Impact Assessment and European Added Value, European Parliament

Journée du 24 novembre

Academic session 3 – Limitations, relative nature of knowledge, and moving beyond RIA
[Assessing the effectivity of public policy instruments](#)

[Développement d'une approche algorithmique pour caractériser la nature protéiforme et fractale des instruments](#)

Adam Baiz, Administrator INSEE within the Ministry of the Environment

[Vers une approche systémique et dialogique des analyses d'impact de la réglementation \(AIR\), le cas de la Wallonie \(présentation\)](#)

[Vers une approche systémique et dialogique des analyses d'impact de la réglementation \(AIR\), le cas de la Wallonie \(article\)](#)

Julien Piérart, Expert - Secrétariat général - Service public de Wallonie

Round table 3 – Regulatory Impact Assessments and similar instruments: practices and acculturation factors

[Regulatory impact assessment some lessons from country experience](#)

Kauffmann Céline, OECD, Deputy Head, Regulatory Policy Division, Public Governance Directorate

[What's the use of environmental impact assessments \(EIA\)](#)

Philippe Ledenvic, President of the Environmental Authority, General Environmental and Sustainable Development Council, France

[Regulatory Impact assessments and similar instruments](#)

Marc Hostert, Head of Cabinet, European Court of Auditors

Academic session 4 – Regulatory Impact Assessments and alternative ways of devising public policies in a reasoned manner

[Assessing Regulators Fairly: Matching Scientific Knowledge with Impact Assessments \(presentation\)](#)

[Assessing Regulators Fairly: Matching Scientific Knowledge with Impact Assessments \(article\)](#)

Fabrizio de Francesco, Lecturer at the School of Government and Public Policy, University of Strathclyde Glasgow

[Reflexions sur l'appropriation française de l'analyse d'impact de la réglementation dans le cas de la mise en œuvre des études d'impact des projets de loi](#)

Patrick Gibert, Professor Emeritus at the University of Paris West Nanterre