

Le système d'analyse d'impact de la réglementation en Région Flamande

Atelier "gouvernance et conception des politiques publiques"
18 juin 2008, Charleroi
Société Wallone de l'Évaluation et de la Prospective (SWEP)

Peter Van Humbeeck (*)

Actuellement, dans le monde politique et les médias de notre pays, il s'agit souvent de la réforme de l'Etat. Corriger les structures et les compétences de ce pays pour mieux gérer. Ces dernières années, au niveau de la région Flamande on a aussi souvent parlé de réformes, de BBB (Beter Bestuurlijk Beleid) ou la réforme de l'administration flamande. Cet-à-dire, corriger les structures et les compétences des départements pour mieux gérer. Et il est déjà claire que dans les mois et les années à venir il s'agira de la taille de l'administration. Est-ce qu'il n'y a pas trop de fonctionnaires? Ces discussions concernent le *hardware* pour une meilleure gestion. Mais le *software* est clairement moins discuté, alors qu' à mon avis, il est certainement aussi important. Il s'agit des processus, des procédures, des usages, des pratiques et des habitudes qui servent à faire de la politique. Pour remplir en exécuter ces compétences. C'est pourquoi, je tiens à remercier les organisateurs pour l'invitation et l'opportunité qui m'est donnée de vous entretenir d'un instrument important qui sert à changer et améliorer ces processus, procédures, usages, pratiques et habitudes, notamment l'Analyse d'Impact de la Réglementation ou RIA.

Comme était dit, je travaille pour le Conseil Economique et Social de la Flandre (SERV) ; A ce moment, je suis le président de la Société Flamande de l'Évaluation des Politiques Publiques (le VEP ou Vlaams Evaluatieplatform) et membre du conseil d'administration du Centre Interuniversitaire de la Législation. Je suis aussi Il est lié à l'Université d'Anvers.

Dans mon exposé, je voudrais aborder trois aspects. Tout d'abord, la question générale: qu'est-ce que RIA et pourquoi est elle importante? En deuxième lieu, je parlerai de l'introduction de RIA en Flandre et en troisième lieu, du fonctionnement de RIA en pratique.

Première question: qu'est-ce que RIA et pourquoi est elle importante?

RIA est un instrument qui vise à améliorer la politique et la réglementation. Elle est considérée comme un des meilleurs investissements qu'un pays peut réaliser pour améliorer la qualité de la législation et de la politique.

C'était également une des conclusions principales d'une recherche sur le qualité de la législation en Flandre, réalisée fin deux mille quatre (2004) par deux personnalités éminentes de l'OCDE, Cesar Cordova et Scott Jacobs. Lors de la présentation de leur rapport final, leur conclusion était claire: "Start NOW, you're already late". RIA a effectivement connu une avancée énorme. Selon une récente enquête de l'Union européenne, de tous les instruments relatifs de politique législative, il semble que RIA ait connu la progression la plus rapide dans les pays européens. C'est également le cas en dehors de l'Union européenne. Après l'introduction de l'analyse d'impact aux Etats-Unis depuis les années septante du siècle précédent, son utilisation s'est considérablement étendue dans les Etats membres de l'OCDE. La Flandre l'a finalement adoptée en deux mille cinq (2005), donc assez tard.

Mais qu'est-ce que RIA? La meilleure définition est celle d'un système composé d'un produit, d'un processus et d'une procédure.

Une analyse d'impact de régularisation est en premier lieu un produit: un rapport d'impact de la réglementation. C'est un document établi en même temps que la réglementation proposée à laquelle il se rapporte. Il comporte un traitement structuré des questions et principes que l'on retrouve en principe dans tout bon processus décisionnel sur la réglementation. Notamment, RIA démontre que la réglementation envisagée est nécessaire et souhaitable, en décrivant les objectifs de la réglementation et en comparant les effets positifs et négatifs à d'autres options. Concrètement, effectuer une RIA, c'est répondre à une série de questions fondamentales : 1. En quoi consiste le problème? 2. Quel est l'objectif de la réglementation proposée? 3. Quelles autres options ont été envisagées? 4. Quels sont les effets de chacune des options? 5. Quelles consultations ont eu lieu? 6. Comment s'organiseront l'exécution et le monitoring et comment le suivi et

l'évaluation à l'avenir seront organisés? 7. Conclusion: pourquoi la réglementation envisagée a-t-elle été retenue? 8. Qui peut-on contacter pour plus d'informations?

Mais RIA est bien plus qu'un produit, c'est aussi un processus, une activité. C'est une méthode qui permet de recueillir et de structurer des informations de façon systématique sur un problème et sur les options pour le résoudre.

Dans la pratique, la contribution la plus importante de RIA à la qualité de la réglementation ne vient pas du document en tant que tel, ni des calculs ou des chiffres des analyses, mais de la compréhension que l'on a des problèmes et des solutions possibles ; grâce à la mise en œuvre d'une RIA. RIA donc ne doit pas être considérée comme une analyse formelle des avantages et inconvénients, mais plutôt comme un processus consistant à poser les questions appropriées d'une manière structurée, afin de permettre un débat transparent et structuré et de communiquer des informations aux décideurs politiques et aux acteurs concernés.

En troisième lieu, l'analyse d'impact de régularisation est aussi une procédure. On doit régler des aspects comme la réglementation qui doit être soumise à une analyse d'impact, l'intégration dans le processus décisionnel, la structure institutionnelle, juridique et procédurale, et les garanties nécessaires pour que ces procédures soient respectés.

L'analyse d'impact est avant tout un système, un ensemble cohérent de dispositions, d'instruments et de mesures servant à promouvoir et contrôler l'effectivité et l'efficacité de l'analyse d'impact. Il s'agit, d'une part, des liaisons transversales et de cohérence entre RIA comme produit, processus et procédure. D'autre part, des initiatives de support sont nécessaires, comme des normes de qualité, des manuels, des formations, la collection de données, le contrôle de la qualité, des stimulants ...

L'analyse d'impact a plusieurs fonctions potentielles, comme vous pouvez voir sur ce tableau. Je cite les trois qui me semblent les plus importantes. RIA aide en premier lieu à mieux fonder les décisions par la prise en compte et la comparaison de différentes options pour résoudre un problème sociale. En deuxième lieu, RIA vise une plus grande transparence. C'est un instrument important de communication entre les pouvoirs publics et le citoyen et de motivation de la réglementation. En

troisième lieu, RIA assure une meilleure coordination politique et une coopération entre des différentes ministères. A l'heure actuelle, les réglementations sont souvent préparées par un seul département, tandis que RIA vise à dépasser explicitement les limites des domaines politiques et examiner les effets positifs et négatifs sur d'autres domaines politiques.

Je souhaite ici faire le lien avec le cycle de la politique. La RIA comme document doit être prêt au moment de la décision politique (voir figure). En réalité, ce document est la preuve que la réglementation a fait l'objet d'une bonne préparation et que les étapes précédentes du cycle de la politique se sont déroulées correctement: que l'analyse du problème a été bonne, que les options ou les combinaisons objet-moyens ont été comparés correctement et que la meilleure option a été sélectionnée. Par ailleurs, RIA prouve qu'on a déjà anticipé sur les étapes suivantes du cycle de la politique au moment de la décision, qu'on a réfléchi à l'application politique et au monitoring et à l'évaluation ultérieurs. Vous pouvez donc considérer RIA comme une garantie d'une bonne préparation et d'une bonne exécution de la réglementation.

En conclusion, je souhaiterais encore aborder quelques principes et préalables à RIA. En effet, RIA peut être un instrument multiple et puissant, mais si RIA offrira cette valeur dans la pratique dépend de la conception et des circonstances concrètes. Néanmoins, on peut identifier quelques 'ingrédients de base' généraux pour un bon système RIA. Les principes et préalables principaux sont résumés dans le tableau ici. Peut-être les deux premiers sont les plus importants : RIA est un outil d'aide à la décision; elle ne remplace pas l'appréciation politique, mais il faut trouver un appui politique d'un niveau supérieur. Le seconde principe est que RIA est supposé d'avoir un impact sur le processus de décision, ce n'est pas une justification ex post des choix déjà faits, donc ils est important de commencer au plus tôt en pas après que la décision a été pris.

2. Ria en Flandre maintenant

RIA a été introduite en Flandre le 1^{er} janvier 2005, mais cette décision a été préparée depuis l'année 2000 par une étude scientifique, une note de consultation, deux décisions du gouvernement Flamand, un guide RIA et un manuel RIA et une formation pour les fonctionnaires flamands.

Je parcours rapidement les caractéristiques principales de l'actuel système RIA en Flandre.

Champ d'application

Depuis le 1^{er} janvier 2005, RIA est une procédure obligatoire en Flandre pour toutes les réglementations qui ont un effet régulateur pour le citoyen, les entreprises ou les organisations. Cela concerne presque tous les avant-projets de décrets et les projets d'arrêtés, à quelques exceptions.

La RIA en tant que processus

RIA est avant tout un processus d'analyse et de consultation. C'est la raison pour laquelle le guide RIA et le manuel RIA insistent sur le fait que RIA est surtout utile au premier stade préparatoire de la réglementation. *“En effet, RIA n'est pas conçue pour justifier des choix politiques préalables, mais pour améliorer le processus décisionnel. C'est pourquoi, le processus RIA doit commencer au début du processus réglementaire. Et pas après l'élaboration du projet de texte de la réglementation. »*

Le guide RIA et le manuel RIA soulignent aussi le fait que RIA est un travail d'équipe. *“La mise en œuvre d'une RIA est très rarement l'œuvre d'une seule personne. Il est préférable que l'analyse d'impact de la régularisation soit effectuée par une équipe de projet qui prépare la réglementation. Le coordinateur RIA dans votre domaine de compétence peut vous aider.”* Par ailleurs, les deux documents insistent sur l'importance de la concertation avec les parties prenantes et les autres ministères. De plus, la procédure prévoit l'encadrement et le contrôle de qualité par le Service Wetsmatiging (ou Modération des Lois). Ce Service est aussi chargé de soutenir le système RIA par la publication de manuels, l'organisation de formations, le développement de bases de données et l'échange de données, etc.

RIA en tant que produit

Le processus RIA doit aboutir à un produit RIA. C'est un document dont les caractéristiques principales sont explicitées dans ce tableau.

Le guide RIA et le manuel RIA insistent sur l'importance de la proportionnalité. La RIA doit être proportionnelle à l'importance de la réglementation et à l'étendue des effets.

La responsabilité pour la contenu de la RIA relève de la personne ou de l'instance qui élabore la nouvelle réglementation. En fin de procédure, c'est le ministre qui soumet le projet de réglementation au Gouvernement flamand, qui est responsable du contenu de la RIA.

RIA en tant que procédure

Les exigences formelles du processus de réglementation sont, dans l'ordre chronologique, (1) un avis RIA (2) un paragraphe obligatoire sur la RIA dans la note destinée au Gouvernement flamand, (3) un contrôle de l'existence de ce paragraphe par la Chancellerie, (4) un contrôle effectif de la RIA et (5) l'ajout de la RIA au dossier relatif à la réglementation.

3. RIA en pratique

La question que l'on se pose évidemment porte sur le fonctionnement de la RIA en pratique.

Le service Wetsmatiging accorde, depuis le deuxième trimestre de 2005, un score à chaque RIA finale. Ce score est attribué sur la base d'un système de points qui se fonde à son tour sur plusieurs critères de qualité qu'une bonne RIA. Ce score est communiqué au ministre compétent pour la 'wetsmatiging', de sorte que le Gouvernement flamand puisse en tenir compte lors de sa réunion. Mais on ne publie pas ces scores individuels.

Mais le Service Wetsmatiging publie bien chaque année le score moyen par ministère ou domaine de compétence. En 2007, le score moyen des septante sept (77) RIA élaborées pour l'ensemble de la région flamande était soixante trois (63)%. Il correspond plus ou moins à celui des années précédentes.

Selon le Service Wetsmatiging, les principaux manquements des RIA flamandes sont les suivants :

- Le lancement a été trop tardif. Les RIA ne sont souvent élaborées qu'à posteriori, après la confection de la réglementation et elles n'influencent pas le processus de décision de la réglementation proposée ;
- Une évaluation insuffisante des options; La comparaison entre les options manque de transparence ou de méthodologie ;
- Les effets ne sont pas assez quantifiés;
- Tous les effets pertinents ne sont pas examinés ; Souvent, on se limite aux effets pour le gouvernement même.
- La partie concernant les consultations est souvent trop sommaire. La consultation est souvent trop tardive ou trop limitée ;
- On examine trop peu la manière de réaliser ou appliquer et évaluer ex post la réglementation proposée.

Fin 2006, le SERV a également effectué une évaluation de la qualité des RIA. Elle porte sur quarante six (46) RIA. Le résultat est résumé dans la figure ici: Il en résulte que seulement 20%, soit une RIA sur cinq, était de bonne qualité, et cinquante six (56)% de mauvaise à très mauvaise qualité. De même, l'impact sur le processus décisionnel semblait aussi fort limité. Ce qui confirme ce que le Service Wetsmatiging avait déjà constaté: de nombreuses RIA n'ont été élaboré qu'à posteriori, après la décision, de sorte qu'elles n'ont que peu ou aucune influence sur la prise de décision. On l'observe très nettement dans la partie 'options' de certaines RIA. On distingue typiquement trois options: l'option zéro ou la situation de référence, c'est-à-dire, la situation à politique inchangée, en deuxième lieu, l'option envisagée depuis longtemps et entièrement transcrite et en troisième lieu, une option ridicule dont personne ne veut et que personne n'a jamais demandée. Et puis, la RIA prouve que la deuxième option est meilleure que la troisième ...

Ces constatations et ces problèmes ne sont pas caractéristiques de la Flandre. D'autres pays qui appliquent RIA depuis longtemps connaissent aussi des problèmes, et souvent les mêmes qu'en Flandre. Cela s'explique par le fait que RIA suppose souvent une modification assez radicale des méthodes de travail existantes

et de la culture politique dominante. C'est pourquoi, l'OCDE conclut: "*RIA implementation is a long-term process which necessarily requires significant cultural changes to take place throughout the government policy-making apparatus*".

Toutefois, même des mauvaises RIA ont leur utilité, parce que la RIA améliore la transparence. Actuellement, si les RIA appliquées en Flandre ne correspondent pas aux attentes, c'est une constatation en soi; mais cela implique que ces mauvaises RIA prouvent de manière évidente que la législation souffre d'un manque de réflexion et de préparation.

Si l'on ne parvient pas à indiquer clairement dans une RIA l'objectif de la législation visée, si on n'est pas en mesure d'indiquer quels seront les effets pratiques de cette législation, si on ne peut pas dire grand-chose sur la manière d'exécuter et l'on ignore si les moyens sont suffisants, si on indique qu'en réalité la consultation était limitée ou inexistante, etc. ; il est clair qu'en réalité, on propose une réglementation dont on ignore si et comment elle fonctionnera dans la pratique et si les coûts ne seront pas supérieurs aux bénéfices.

Cette transparence a permis à plusieurs pays de créer, dans une deuxième phase, un support politique et administratif pour les interventions nécessaires. La Flandre se trouve sans doute encore dans la première phase.

La bonne nouvelle est que la Flandre essaie de s'adapter en de s'améliorer.

Notamment, elle travaille sur les trois pistes que le SERV a recommandé:

1. L'installation de la RIA au cœur de la politique;
2. L'amélioration de la qualité concrète des RIA;
3. Le renforcement de la transparence du système RIA.

Pour que RIA devienne un instrument central sur le plan politique, il faut veiller à lancer RIA beaucoup plus tôt dans le processus politique. C'est pour cette raison que le gouvernement flamand a introduit un agenda sur la réglementation, qui doit assurer un meilleur planning et une notification publique par chaque ministre sur les initiatives prévues en matière de réglementation, à un moment où la réglementation proposée n'est pas encore élaborée et offre donc plus de possibilités à RIA en vue d'améliorer la décision. On souhaite aussi procéder à l'aide de RIA 'ex post', c'est-à-dire, une évaluation de la réglementation existante.

Pour améliorer la qualité concrète de RIA, des manuels supplémentaires sont prévus en complément des manuels de base sur les RIA, notamment sur les options de réguler et la consultation. Des “cellules sur la qualité des lois” ont été créées au sein de chaque département, appelées à stimuler et à contrôler la qualité des RIA, en collaboration avec le Service Wetsmatiging. On envisage aussi une plus grande sélectivité du champ d’application.

On veut renforcer la transparence du système RIA par publier toutes les RIA réalisées sur internet, et par un renforcement des possibilités de consultation du processus RIA.

Conclusions

Je résume. J’espère avoir expliqué clairement que pour la Flandre, RIA est un instrument fort important d’amélioration de la gestion et de la réglementation, mais il reste beaucoup encore à faire pour améliorer le profil, la qualité et l’impact politique de RIA. Ce qu’il nous faut avant tout c’est un leadership politique. En effet, une meilleure réglementation et une meilleure RIA exigent aussi en Flandre une modification assez radicale des méthodes existantes et des modèles existants et de la politique culturelle dominante.

Cesar Cordova et Scott Jacobs l’avaient déjà prédit en 2004 après avoir interviewé de nombreux membres de cabinets et de fonctionnaires de Flandre: “*The real problem is not practical, but is cultural. As other jurisdictions experienced, difficulties and opposition will be raised by departments/cabinets accustomed to few constraints on their rule-making powers. Skepticism and passive (or active) opposition will surround the RIA project and the establishment of binding horizontal procedures upon autonomous departments*”. En effet, c’est le vrai problème en Flandre. Il nous manque d’hommes politiques qui ont le leadership, qui estiment que la qualité du processus décisionnel est plus importante que la vitesse de la procédure ou les petites idées médiatiques.

Je vous remercie de votre attention