



Accroître la rationalité des décisions par l'analyse préalable d'impact

Philippe Destatte
directeur général de l'Institut Destrée

Namur, le 4 octobre 2020

Namur, le 4 octobre 2020

Les perspectives de choix stratégiques très proches que constituent les Fonds structurels européens, le programme de relance *Get up Wallonia!* en chantier au sein du Gouvernement de Wallonie, les questions sur l'utilité, l'intérêt voire la nécessité d'implanter la 5G, les interrogations sur la mise en œuvre d'un revenu universel garanti, tous ces défis et quelques autres, énergétiques, climatiques ou environnementaux, posent la question de l'impact des choix opérés par les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés ¹.

Analysant les travers et dysfonctionnement de la démocratie américaine et les pistes pour la reconstruire, Katherine M. Gehl et Michael E. Porter appellent dans leur récent ouvrage *The Politics Industry* à l'innovation politique. La première des deux chercheurs, fondatrice de l'*Institute for Political Innovation*, plaide pour que les laboratoires de la démocratie contribuent aux transformations au sein même du système politique et social afin d'aider les gouvernements à réaliser leurs objectifs et surtout atteindre les résultats que les citoyennes et citoyens méritent ². Si les auteurs, imprégnés de la culture de l'entrepreneuriat et des affaires s'attachent surtout à l'ingénierie de la démocratie afin de restaurer ses effets négatifs sur la compétitivité de l'économie, ils ne placent pas parmi leurs préoccupations l'analyse ou l'évaluation objective et préalable que les décisions politiques peuvent avoir sur la société et son économie. Sans une approche de ce type, il nous semble en effet que la dénonciation du jeu politique et de son manque de rationalité - de même que la démonstration de l'absence d'intérêt général et de bien commun - apparaît vaine.

Estomper une solide analyse d'impact contribue probablement à ce que Philippe Zittoun qualifiait, en s'appuyant sur les travaux des célèbres économistes, mais aussi sociologues et politologues Herbert Simon (1916-2001) et Charles Lindblom (1917-2018), de *bricolage cognitif complexe*. Dans ce bricolage, les liens nécessaires et rationnels entre problème, objectif, solution, instruments, valeurs et causes sont absents ³. *L'ignorance, l'intuition, l'idéologie, l'inertie se mêlent pour nous donner des réponses qui ont l'air plausibles, promettent beaucoup et ne pourront que nous trahir*, écrivent les récents prix Nobel d'Économie Abhijit Banerjee et Esther Duflo ⁴.

1 Je remercie Sarah Bodart, économiste au Policy Lab de l'Institut Destrée, pour ses conseils et suggestions en vue de la finalisation de ce papier.

2 Katherine M. GEHL & Michaël E. PORTER, *The Politics Industry, How Political Innovation Can Break Partisan Gridlock and Save our Democracy*, p. 179, Boston, Harvard Business Review Press, 2020.

3 Philippe ZITTOUN, *La fabrique politique des politiques publiques*, p. 146, Paris, Presses de Sciences-Po, 2013.

4 Abhijit B. BANERJEE et Esther DUFLO, *Économie utile pour des temps difficiles*, p. 439-440, Paris, Seuil, 2020. - Voir aussi Esther DUFLO, Rachel GLENNESTER and Michael KREMER, *Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit* in T. Paul SCHULZ and John STRAUSS ed., *Handbook of Development Economics*, vol. 4, p. 3895-3962, Amsterdam, North-Holland, 2008

1. Qu'est-ce que l'analyse préalable d'impact (*Policy Impact Prior Analysis*)?

La vocation de l'analyse d'impact est d'établir une comparaison entre ce qui s'est passé ou se passera après la mise en œuvre de la mesure ou du programme avec ce qui se serait passé si la mesure ou le programme n'avait pas été mis en œuvre. On peut appeler cette comparaison l'impact du programme ⁵.

L'analyse d'impact préalable peut aider à affiner les décisions avant leur mise en œuvre, ainsi qu'à concevoir leurs effets potentiels dans différents environnements économiques. L'évaluation d'impact fournit un cadre pour comprendre si les bénéficiaires bénéficient réellement du programme - et non d'autres facteurs ou acteurs. Un mélange de méthodes qualitatives et quantitatives est utile pour avoir une vue d'ensemble de l'impact du programme. On peut distinguer deux types d'analyses d'impact : ex ante et ex post. Une analyse d'impact ex ante tente de mesurer les impacts escomptés des futurs programmes et politiques, compte tenu de la situation actuelle d'une zone ciblée, et peut impliquer des simulations basées sur des hypothèses de fonctionnement de l'économie. Les évaluations ex ante sont généralement basées sur des modèles structurels de l'environnement économique auquel sont confrontés les participants potentiels. Les hypothèses sous-jacentes des modèles structurels impliquent l'identification des principaux acteurs économiques dans le développement du programme ainsi que les liens entre les acteurs et les différents marchés pour déterminer les résultats du programme. Ces modèles sont de nature à prédire les impacts du programme ⁶.

Dans leur volonté commune de *Mieux légiférer*, le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne ont décidé, en avril 2016, de multiplier et renforcer les analyses d'impact ⁷ comme outils permettant l'amélioration de la qualité de la législation de l'Union, à côté de la consultation des citoyens et des parties prenantes, ainsi que de l'évaluation de la législation existante. Pour ces trois institutions, *les analyses d'impact devraient exposer différentes solutions et, lorsque c'est possible, les coûts et avantages éventuels à court terme et à long terme, en évaluant les incidences économiques, environnementales et sociales d'une manière intégrée et équilibrée, sur la base d'analyses tant qualitatives que quantitatives*. Ces analyses doivent prendre en compte les principes de subsidiarité et de proportionnalité de même que les droits fondamentaux, elles ont aussi à prendre en considération l'incidence des différentes options en termes de compétitivité, de lourdeurs administratives, de l'effet sur les PME, ainsi que les aspects numériques et ceux liés à l'impact territorial. *De plus*, les analyses d'impact devraient se fonder sur des éléments d'information exacts, objectifs et complets ⁸.

5 Lawrence B. MOHR, *Impact Analysis for Program Evaluation*, p. 2-3, Chicago, The Dorsey Press, 1988.

6 Shahidur R. KHANDKER, Gayatri B. KOOLWAL, Hussain A. SAMAD, *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*, p. 19-20, Washington, World Bank, 2010.

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2693>.

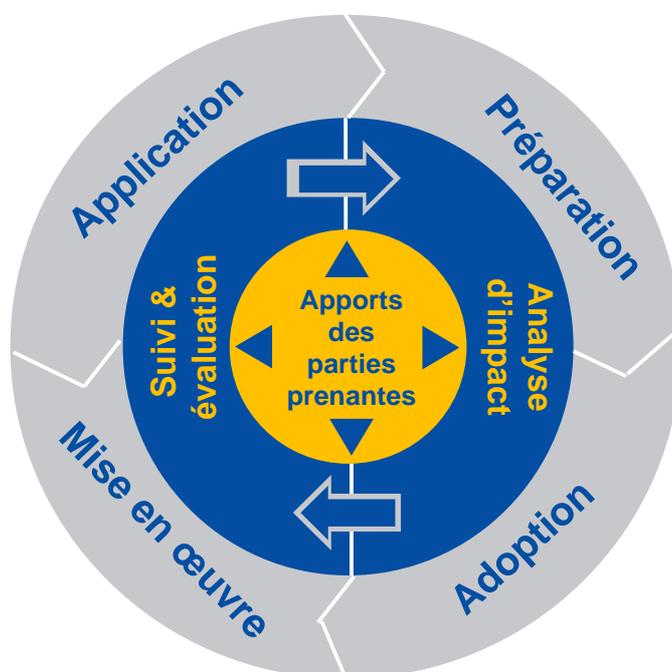
7 L'OCDE définit l'impact comme *les effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non. (Positive or negative, primary and secondary long-term effects produced by an intervention, directly or indirectly, intended or unintended)*. Niels DABELSTEIN dir., *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axées sur les résultats*, p. 22, Paris, OCDE, 2002. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

Voir aussi le glossaire EVALSED : Nick BOZEAT (GHK) & Elliot STERN (Tavistock Institute) dir., EVALSED, *The Resource for the Evaluation of Socio Economic Development*, Sept. 2013 : Impact : The change that can be credibly attributed to an intervention. Same as "effect" of intervention or "contribution to change". - *A consequence affecting direct beneficiaries following the end of their participation in an intervention or after the completion of public facilities, or else an indirect consequence affecting other beneficiaries who may be winners or losers. Certain impacts (specific impacts) can be observed among direct beneficiaries after a few months and others only in the longer term (e.g. the monitoring of assisted firms). In the field of development support, these longer term impacts are usually referred to as sustainable results. Some impacts appear indirectly (e.g. turnover generated for the suppliers of assisted firms). Others can be observed at the macro-economic or macro-social level (e.g. improvement of the image of the assisted region); these are global impacts. Evaluation is frequently used to examine one or more intermediate impacts, between specific and global impacts. Impacts may be positive or negative, expected or unexpected.* - Philippe DESTATTE, *Evaluation of Foresight: how to take long term impact into consideration?* For-learn Mutual Learning Workshop, *Evaluation of Foresight*, Sevilla, IPTS-DG RTD, December 13-14, 2007. - Gustavo FAHRENKROG e.a., *RTD Evaluation Tool Box: Assessing the Socio-economic Impact of RTD Policies*. IPTS Technical Report Series. Seville, 2002.

8 *Mieux légiférer, Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne*, Bruxelles, 13 avril 2016.

La Commission européenne s'est fortement investie ces dernières années pour mettre à jour ses instruments techniques de gouvernance, dans cet effort pour mieux légiférer. Cette idée signifie concevoir les politiques et les lois de l'Union de manière à ce qu'elles atteignent leurs objectifs à un coût minimum. Pour la Commission, une meilleure législation ne consiste pas à réglementer ou déréglementer, mais plutôt à adopter une manière de travailler de telle sorte à garantir des décisions politiques préparées de manière ouverte et transparente, éclairées par les meilleures données factuelles disponibles et soutenues par la participation des parties prenantes. L'analyse d'impact (*Impact Assessment - las - ou Impact Analysis*) fait éminemment partie de cette façon d'aborder les *politiques*, au même titre que les outils d'anticipation (*Forward Looking, Foresight*), de consultation et de participation des parties prenantes, de planification, de mise en œuvre, d'évaluation, de suivi, etc. qui s'inscrivent dans le cycle des politiques publiques ou collectives (*Policy Cycle*), ou même, par extension d'entreprises ⁹.

Le Policy Cycle



Better Regulation Guidelines, EC, 2017.

Mieux légiférer couvre l'ensemble du cycle politique, depuis la conception et la préparation des politiques, l'adoption, la mise en œuvre, l'application (y compris le suivi et la mise en vigueur ¹⁰), l'évaluation et la révision des mesures. Pour chaque phase du cycle, un certain nombre de principes, d'objectifs, d'outils et de procédures d'amélioration de la réglementation permettent de renforcer la capacité de disposer de la meilleure stratégie possible.

Si l'analyse d'impact n'est pas un outil nouveau, puisque largement théorisée dans les années 1980 et 1990 ¹¹, sa place dans le processus a été considérablement renforcée par la

⁹ *Better Regulation Guidelines, Commission Staff Working Document*, p. 5sv, 7 Juillet 2017 (SWD (2017) 350).

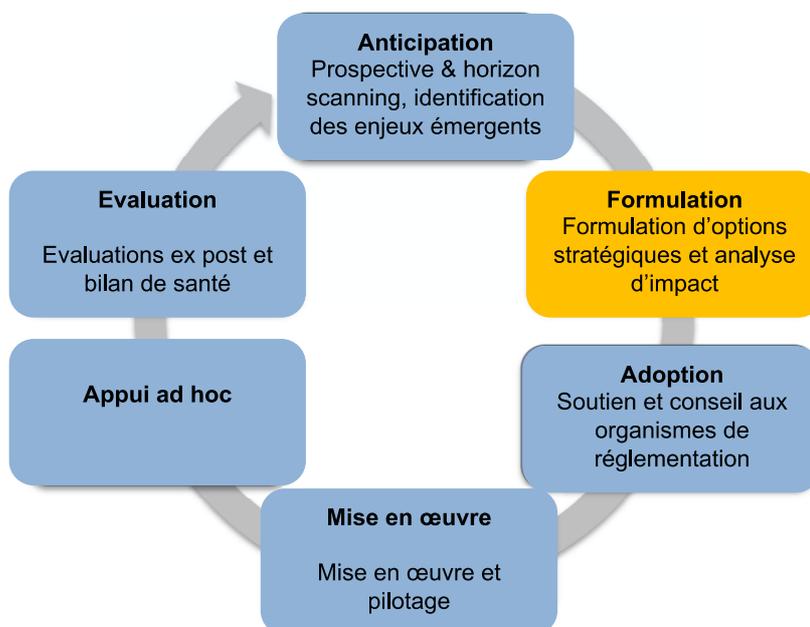
¹⁰ L'application signifie la mise en pratique quotidienne des exigences de la législation après son entrée en vigueur. Les règlements de l'UE s'appliquent directement à partir de leur date d'entrée en vigueur, les règles énoncées dans les directives de l'UE ne s'appliquent qu'à compter de la date d'entrée en vigueur de la législation nationale qui a transposé la directive de l'UE en droit national. L'application couvre la transposition et la mise en œuvre. *Better regulation guidelines...*, p. 88.

¹¹ Par exemple : Saul PLEETER ed., *Economic Impact Analysis: Methodology and Application*, Boston - The Hague - London, Martinus Nijhoff, 1980.

Commission européenne, au point de devenir, nous le pensons, tout à fait centrale. Son contenu même a été élargi. Les *Better Regulation Guidelines* de 2017 mettent en évidence cette ouverture et établissent la différence avec les pratiques de l'évaluation : *dans un processus d'analyse d'impact, le terme impact décrit tous les changements attendus en raison de la mise en œuvre et de l'application d'une option / intervention politique donnée. De tels impacts peuvent se produire à des échelles de temps différentes, affecter différents acteurs et être pertinents à différentes échelles (locale, régionale, nationale et européenne). Dans un contexte d'évaluation, l'impact fait référence aux changements associés à une intervention particulière qui se produisent à plus long terme*¹². Le glossaire des *Guidelines* précise encore que l'analyse d'impact est un processus intégré permettant d'évaluer et de comparer les mérites d'une gamme d'options de politiques publiques ou collectives conçues pour résoudre un problème bien défini. *C'est une aide à la décision politique et non un substitut*¹³.

Ainsi, les analyses d'impact se réfèrent à l'évaluation ex ante effectuée lors de la phase de formulation des politiques du cycle politique.

L'analyse préalable d'impact dans le Policy Cycle



Modelling for EU Policy support: Impact Assessments, EC, JRC, 2019.

Ce processus consiste à rassembler et à analyser des preuves pour appuyer l'élaboration des politiques. Il vérifie l'existence d'un problème à résoudre, établit les objectifs, identifie ses

¹² *In an impact assessment process, the term impact describes all the changes which are expected to happen due to the implementation and application of a given policy option/intervention. Such impacts may occur over different timescales, affect different actors and be relevant at different scales (local, regional, national and EU). In an evaluation context, impact refers to the changes associated with a particular intervention which occur over the longer term. Better regulation guidelines, Brussels, p. 89, EC, 2017.*

¹³ *Ibidem.*

causes sous-jacentes, analyse si une action publique est nécessaire et évalue les avantages et les inconvénients des solutions disponibles ¹⁴.

Le système d'analyse d'impact de la Commission suit une approche intégrée qui évalue les incidences environnementales, sociales et économiques d'une gamme d'options politiques, intégrant ainsi la durabilité dans l'élaboration des politiques de l'Union. Les rapports d'impact formatés par la Commission intègrent aussi les impacts sur les PME, les impacts sur la compétitivité européenne ainsi qu'une description détaillée de la stratégie de consultation et des résultats obtenus ¹⁵.

On le voit, les analyses d'impact sont particulièrement intéressantes, car elles permettent de déterminer un *lien causal* entre une intervention et un impact, contrairement aux processus de suivi et d'évaluation, plus traditionnels. Elles peuvent également montrer l'importance de la responsabilisation des acteurs.

2. Des processus complexes, orientés intérêt général et éclairant la démocratie

Ainsi, dans un cadre parlementaire, les études d'impact, conçues comme évaluations ex ante des lois, rencontrent une ambition de rénovation des pratiques politiques, un enjeu de démocratie ouverte (*Open Government*) pour mieux éclairer le débat public, ainsi qu'une volonté d'efficience dans la transformation de l'action publique et collective, car *évaluer, c'est mieux agir*. Produire de la connaissance sur les objectifs, sur le contexte, sur les moyens, sur les résultats attendus et les effets des politiques proposées, c'est offrir aux parlementaires ainsi qu'aux citoyennes et citoyens les moyens d'apprécier les conséquences des mesures préconisées. C'est également appuyer la décision publique en faisant apparaître de manière robuste les impacts budgétaires des décisions que les décideurs vont prendre. Ces atouts constituent sans nul doute autant de moyens permettant de régénérer nos démocraties ¹⁶.

Utilisée pour l'évaluation préalable des lois, l'évaluation d'impact vise à analyser l'ensemble des comportements et des situations qui présentent un lien de causalité direct ou indirect avec la législation étudiée, d'en recenser les effets non prévus, *les effets pervers* ¹⁷. Il s'agit d'identifier les véritables changements attendus dans la société qui pourraient être directement associés aux mesures normatives (législatives ou réglementaires) mises en œuvre par les acteurs de cette politique ¹⁸. On comprend dès lors que les questions liées à des préoccupations comme l'impact des choix technologiques sur la santé ou la cohérence des lois avec les objectifs climatiques et du développement durable constituent des questions essentielles posées aux études d'impact ¹⁹.

14 Szvetlana ACS, Nicole OSTLAENDER, Giulia LISTORTI, Jiri HRADEC, Matthew HARDY, Paul SMITS, Leen HORDIJK, *Modelling for EU Policy support: Impact Assessments*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019.

15 *Better Regulation Guidelines...*, p. 13.

16 Pierre MOREL-L'HUISSIER et Valérie PETIT, *Rapport d'information par le Comité d'Évaluation et de Contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques*, p. 7-24, Paris, Assemblée nationale, 15 mars 2018.

17 Geneviève CEREXHE, *L'évaluation des lois*, dans Christian DE VISSCHER et Frédéric VARONE ed., *Évaluer les politiques publiques, Regards croisés sur la Belgique*, p. 117, Louvain-la-Neuve, Bruylant-Academia, 2001.

18 *Définie de façon simple, une évaluation d'impact réussie vise à établir la situation qu'aurait connue la société en l'absence de la politique évaluée. Cette situation fictive, aussi appelée contrefactuelle, permet, en la comparant à la situation effectivement observée, de déduire une relation de causalité entre l'intervention publique et un indicateur jugé pertinent (la santé, l'emploi, l'éducation, etc.)*. Rozenn DESPLATZ et Marc FERRACCI, *Comment évaluer les politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens*, p. 5, Paris, France Stratégie, Septembre 2016.

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/guide_methodologique_20160906web.pdf

Voir aussi : Stéphane PAUL, Hélène MILET et Elise CROVELLA, *L'évaluation des politiques publiques, Comprendre et pratiquer*, Paris, Presses de l'EHESP, 2016.

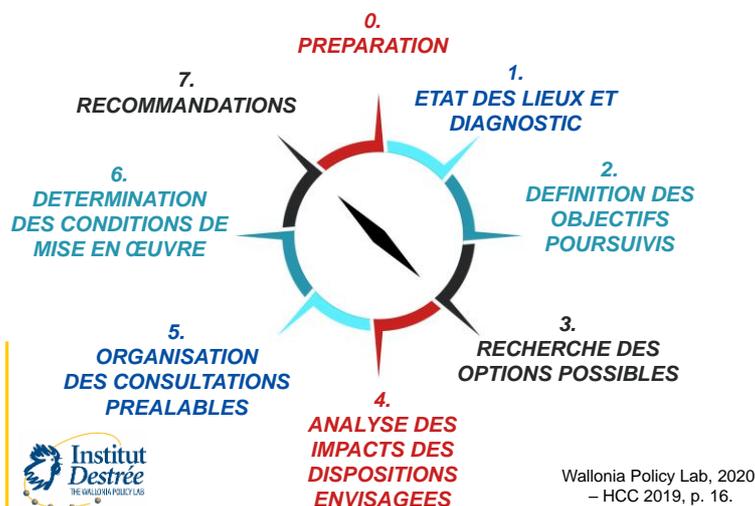
19 On retrouve d'ailleurs cette extension dans la définition de l'AFIGESE : *Impact : conséquence(s) sociale(s), économique(s), environnementales (s), imputables à une intervention publique*. Marie-Claude MALHOMME e.a., *Glossaire de l'Évaluation*, p. 77, Paris, AFIGESE- Caisse d'Épargne, 2000.

La mesure d'impact constitue donc l'enjeu principal de l'évaluation, mais c'est aussi la question la plus difficile à traiter d'un point de vue méthodologique ²⁰. Comme l'indique le rapport Morel-L'Huissier - Petit, adressé à l'Assemblée nationale française en 2018, *évaluer la mobilisation des moyens et la maîtrise de la dépense publique dans la mise en œuvre de la loi et d'une politique est le premier moteur d'une action publique plus performante qui sait innover et faire évoluer ses modes de gestion pour s'adapter positivement au paradoxe de l'action publique moderne : comment faire mieux avec moins, dans un contexte de réduction de la dépense publique, de montée des exigences démocratiques et des attentes de Service public et d'accélération des évolutions de l'économie et de la société* ²¹. Ce rapport préconise d'ailleurs d'étendre les études d'impact aux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour ainsi qu'aux amendements substantiels afin d'en enrichir le contenu, de contre-expertiser les études d'impact accompagnant déjà les projets de loi, d'élaborer de solides simulateurs d'impact et de coûts et de les utiliser régulièrement, enfin d'organiser des débats en commission et en séances publiques consacrés à l'examen des études d'impact ²².

En ce qui concerne la stratégie bas-Carbone, le Haut Conseil pour le Climat de la République française, indiquait en décembre 2019 *qu'en matière d'évaluation environnementale, et qui plus est climatique, les études d'impact existantes n'ont pas atteint leur potentiel : elles ne couvrent qu'une faible part des textes adoptés (les propositions de loi, d'origine parlementaire, et les amendements ne sont pas concernés), ne sont que rarement mobilisées et restent souvent incomplètes* ²³.

Ces travaux d'évaluation du Haut Conseil du Climat sont pourtant méthodologiquement très intéressants. En les complétant, on peut considérer que les analyses préalables d'impact se font à partir d'un processus en sept étapes dont on voit ici la boussole destinée à les parcourir.

Boussole d'analyse préalable d'impact



20 Jean-Pierre BATTERTI, Marianne BONDASZ et Martine MARIGEAUD e.a., *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales : guide*, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, décembre 2012

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000683-guide-cadrage-methodologique-de-l-evaluation-des-politiques-publiques-partenariales>

21 Pierre MOREL-L'HUISSIER et Valérie PETIT, *Rapport d'information...*

22 Pierre MOREL-L'HUISSIER et Valérie PETIT, *Rapport d'information...* p. 11-13.

23 *Quand il apparaît que des dispositions de la loi ont un effet potentiellement significatif sur la trajectoire bas-carbone, qu'il soit positif ou négatif, le porteur du texte décide d'orienter le texte vers une étude d'impact détaillée relative à la stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Cette étude détaillée fait l'objet d'un avis détaillé et public sur sa qualité, produit par une autorité indépendante, et en capacité de le faire. Ce processus doit se conclure avant le dépôt du texte de loi au Parlement. Il est suggéré au Parlement d'étendre les études d'impact détaillées relatives à la SNBC aux propositions de loi. Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions, p. 5-6, Paris, Haut Conseil pour le Climat, Décembre 2019.*

De manière globale on peut considérer que l'impact d'une politique est l'ensemble de ses effets sur la situation du monde réel, y compris : 1. l'impact sur la situation ou le groupe cible, 2. l'impact sur des situations ou des groupes autres que le groupe cible (effets de débordement), 3. l'impact sur les conditions immédiates et futures, 4. les coûts directs, en termes de ressources financières, humaines ou institutionnelles consacrées au programme, 5. les coûts indirects, y compris la perte de possibilités de faire autre chose. Tous les avantages et les coûts, immédiats et futurs, doivent être mesurés en termes à la fois symboliques et tangibles, donc éclairés par des équivalences concrètes ²⁴.

La première vertu de toute évaluation ex ante est certainement de clarifier d'emblée, par exemple avant le vote d'une loi, les objectifs politiques, de contribuer à la préciser ou d'éliminer les incompatibilités entre les objectifs généraux et les objectifs opérationnels, voire entre ceux-ci ²⁵. Le problème fondamental semble être que les impacts des changements dus aux politiques publiques sont souvent faibles, voire marginaux, par rapport à ceux des évolutions sociales et économiques exogènes. *Il devient alors difficile de démêler le message du bruit* ²⁶. C'est pourquoi montrer un impact important en matière de politique publique nécessite souvent de faire face à un grand programme - ou un ensemble de programmes. Les mesures doivent être bien conçues, bien financées et rendues durables dans le temps ²⁷. Ces mesures peuvent être débattues avec les parties prenantes ou même avec des citoyennes et citoyens comme ce fut le cas pour les mesures du projet de décret sur l'Assurance autonomie débattues lors du panel citoyen vieillissement organisé au Parlement de Wallonie en 2017 et 2018 ²⁸.

Plus qu'un jugement, l'évaluation d'impact consiste en une logique d'apprentissage permettant de tirer des enseignements de la politique ou de l'action évaluée et, dès lors, d'en améliorer le contenu. Toute évaluation nécessite la collaboration et le dialogue de ses principaux participants, à savoir les mandataires, les évaluateurs, les bénéficiaires des politiques, programmes, projets ou fonctions, ainsi que les parties prenantes, c'est-à-dire les particuliers ou les organismes qui s'intéressent à la politique ou au programme évalué ainsi qu'aux résultats de l'évaluation. Ainsi comprise, l'évaluation ne peut être qu'une démarche d'appropriation des acteurs eux-mêmes de la réflexion sur les pratiques et les résultats de la matière évaluée ²⁹. Les méthodes peuvent varier et elles sont en nombre, l'essentiel réside probablement en l'éthique de l'évaluation et quelques critères essentiels de qualité : un modèle de qualité, des données nombreuses et robustes, une réponse aux attentes, une prise en compte réelle de l'intérêt général ³⁰.

24 Thomas R. DYE, *Understanding Public Policy*, p. 313, Upple Saddle River (Nex Jersey), Prentice Hall, 2002. *The impact of a policy is all its effect on real-world conditions, including : impact on the target situation or group, impact on situations or groups other than the target (spillover effects), impact on future as well as immediate conditions, direct costs, in terms of resources devoted to the program, indirect costs, including loss of opportunities to do other things. All the benefits and costs, both immediate and future, must be measured in both symbolic and tangible effects.* - Voir également : Shahidur R. KHANDKER, S.R., Gayatri B. KOOLWAL, & Hussain A. SAMAD, *Handbook on Impact Evaluation, Quantitative methods and practices*, Washington D.C, World Bank, 2010.

25 Paul CAIRNEY, *Understanding Public Policy, Theories and Issues*, p. 39, London, Palgrave-MacMillan, 2012.

26 Karel VAN DEN BOSCH & Bea CANTILLON, *Policy Impact*, in Michaël MORAN, Martin REIN & Robert E. GOODIN, *The Oxford Handbook of Public Policy*, p. 296-318, p. 314, Oxford, Oxford University Press, 2006.

27 Th. R. DYE, *op. cit.*, p. 315.

28 Ph. DESTATTE, *Que s'est-il passé au Parlement de Wallonie le 12 mai 2017 ?* Blog Phd2050, Namur, 17 juin 2017, <https://phd2050.wordpress.com/2017/06/17/panel2/>

29 Philippe DESTATTE et Philippe DURANCE dir., *Les mots-clefs de la prospective territoriale*, p. 23-24, Paris, La Documentation française, 2009.

30 Jean-Claude BARBIER, *A propos de trois critères de qualité des évaluations : le modèle, la réponse aux attentes, l'intérêt général*, dans Ph. DESTATTE, *Évaluation, prospective, développement régional*, p. 71sv, Charleroi, Institut Destrée, 2001.

3. Intérêts et freins pour un outil d'intelligence stratégique

L'analyse préalable d'impact s'inscrit dans les outils d'intelligence stratégique (*Strategic Policy Intelligence Tools*) valorisés par la Commission européenne. Elle en respecte d'ailleurs les principes :

- **principe de participation** : les exercices de prospective, d'évaluation ou d'évaluation technologique prennent en compte la diversité des perspectives des acteurs afin de ne pas maintenir une "vérité" sans équivoque sur un thème de politique d'innovation donné ;
- **principe d'objectivation** : l'intelligence stratégique soutient l'objectivation de perceptions divergentes en offrant des indicateurs, des analyses et des mécanismes de traitement de l'information appropriés ;
- **principe de médiation et d'alignement** : l'intelligence stratégique facilite l'apprentissage mutuel des perspectives des différents acteurs et de leurs antécédents, ce qui soutient la recherche de consensus ;
- **principe de l'aide à la décision** : les processus d'intelligence stratégique facilitent les décisions politiques et favorisent la réussite de leur mise en œuvre ultérieure ³¹.

Ainsi, l'analyse d'impact se décline-t-elle en mesures classiques de coûts-bénéfice, mais aussi en matière de développement durable, d'environnement, d'innovation technologique, d'impact social, etc. L'évaluation d'impact en matière de durabilité (*Sustainability Impact Assessment*) a été développée par la Commission européenne, notamment par une analyse approfondie des impacts économiques, sociaux, humains et environnementaux potentiels des négociations commerciales en cours. Ces évaluations sont l'occasion pour les parties prenantes de l'UE et des pays partenaires de partager leurs points de vue avec les négociateurs ³².

Au cours des dernières décennies, la littérature sur l'évaluation des politiques a gagné en importance et de nouvelles méthodologies ont été développées pour identifier les effets causaux des politiques ³³. De plus, les logiques d'ouverture des gouvernements et des parlements ajoutent des dimensions d'innovations démocratiques dont il faut impérativement tenir compte. Même si la qualité des méthodes en analyse d'impact, notamment environnemental (air, eau, systèmes écologiques, systèmes socio-économiques, etc.) s'est considérablement développée et diversifiée depuis le début des années 2000 et notamment les travaux de Christopher Wood ³⁴ ou de Peter Morris et Riki Therivel ³⁵, il faut reconnaître que ces processus restent effectivement peu pratiqués et que, souvent, les pouvoirs publics préféreront éviter de les activer. Pourtant, de grands donneurs d'ordre comme la Commission européenne ou l'OCDE deviennent exigeants sur ces aspects en termes d'évaluation et d'indicateurs climat / énergie. De plus, il s'agit d'une réelle occasion d'articuler plus étroitement l'évaluation d'impact avec les enquêtes publiques.

Au-delà de la sphère technique des fonctionnaires et des experts, de nombreux élus perçoivent plutôt l'analyse d'impact préalable comme une couche supplémentaire ajoutée au processus de décision - ce qui génère une certaine désinvolture - plutôt que comme une couche en mieux qui constitue alors une véritable plus-value pour les parties prenantes.

On sait également que, poussé à l'extrême, l'*impact assessment* est un outil qui peut freiner, voire empêcher l'action législative et programmatique. Les Anglo-saxons en ont une vision

31 Alexander TÜBKE, Ken DUCATEL, James P. GAVIGAN, Pietro MONCADA-PATERNO-CASTELLO éd., *Strategic Policy Intelligence: Current Trends, the State of the Play and perspectives, S&T Intelligence for Policy-Making Processes*, IPTS, Seville, Dec. 2001.

32 Sustainability Impact Assessment (SIA) https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/index_en.htm

33 Massimo LOI and Margarida RODRIGUES, *A note on the impact evaluation of public policies: the counterfactual analysis*, JRC Scientific & Policy Report, Brussels, European Commission, Joint Research Center, 2012. (Report EU 25519 EN).

34 Christopher WOOD, *Environmental Impact Assessment, A Comparative Review*, Harlow, Pearson Education, 2003. (1ère éd. 1993).

35 Peter MORRIS & Riki THERIVEL, *Methods of Environmental Impact Assessment*, London - New York, Spon Press, 2001.

d'efficience poussée allant jusqu'à l'idée – assumée – de "guillotine réglementaire" (*Regulatory Guillotine*)³⁶. Cette approche assez radicale peut comporter deux voies : une dans laquelle, face à la multiplication des démarches d'évaluation ex ante, le système politique risque de se figer, l'autre dans laquelle, de peur de générer de la complexité normative supplémentaire, les élus évitent tout changement législatif. L'OCDE s'est intéressée à cette dimension³⁷.

Ainsi, l'évaluation préalable d'impact est-elle en mesure d'ouvrir un vigoureux débat sur la pertinence législative. Ce qui est assurément toujours salutaire, surtout au sein des parlements...

Philippe Destatte
@PhD2050

36 Merci à Michaël Van Cutsem pour cette remarque. <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine/>

37 *La réforme de la réglementation dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord*, Paris, OCDE, 2013.