

**F AIR 2019 A**  
MH/JC/JP  
811-2019

**Bruxelles, le 1<sup>er</sup> octobre 2019**

**AVIS**

**sur**

**LE TEST PME ET L'ANALYSE D'IMPACT DE LA RÉGLEMENTATION**

*Le test PME et l'analyse d'impact de la réglementation – menés au niveau fédéral – sont opérationnels depuis plus de cinq ans. Par conséquent, le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME estime que l'heure est venue de procéder à leur évaluation ainsi que de renouveler la vision pour l'avenir. Après consultation de sa commission Politique générale PME, l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur a émis le 1<sup>er</sup> octobre 2019 l'avis suivant.*

## INTRODUCTION

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est l'évaluation préalable et systématique des effets attendus et des effets indésirables des nouveaux projets de réglementation ou des modifications des réglementations existantes dans le domaine économique, social et environnemental. En résumé, il s'agit d'analyser quelles conséquences la réglementation aura et pour qui. L'AIR vise à remplir plusieurs fonctions. En premier lieu, l'objectif est d'amener les auteurs des projets de réglementation à s'interroger et réfléchir sur les différents choix possibles ainsi que sur leurs effets éventuels. De plus, l'AIR doit permettre aux membres du gouvernement et du parlement ainsi qu'aux autres responsables politiques et aux différentes parties prenantes de définir plus facilement leur position sur le projet. Enfin, l'AIR est un document utile pour la discussion lors de la préparation politique ainsi que pour l'évaluation ex post.

À quelques exceptions près, tous les dossiers soumis au Conseil des Ministres doivent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, faire l'objet d'une AIR préalable. Cette AIR remplace les tests antérieurs sur la simplification administrative (Kafka) et le développement durable (EIDD). De plus, l'AIR intègre trois nouveaux tests, à savoir le test PME, le test de genre et le test concernant l'aide au développement. Le Conseil Supérieur a collaboré étroitement à la préparation de ce test PME et de l'AIR.

Concrètement, l'AIR consiste en un questionnaire et une procédure à suivre pour compléter et soumettre le questionnaire. Le questionnaire est structuré autour de 21 indicateurs relatifs au développement durable. En effet, le développement durable a été choisi comme cadre commun pour l'intégration des différents tests composants. Le test PME n'est qu'un des 21 indicateurs, mais cela ne signifie pas pour autant que le volet PME n'équivaut qu'à 1/21<sup>ème</sup> du poids total de l'AIR.

Pour le Conseil Supérieur, le test PME est évidemment le volet le plus important de l'AIR. Dans ce volet, il est en effet examiné spécifiquement quelles conséquences la réglementation aura pour les PME. De plus, le volet relatif à la simplification administrative constitue également une partie très importante de l'AIR du point de vue des indépendants et des PME.

La législation prévoit une évaluation annuelle de l'AIR. Cette évaluation doit être effectuée par le Comité d'Analyse d'Impact, établi par la même législation, et par l'Agence pour la Simplification Administrative et doit être soumise au Conseil des Ministres.

Cinq ans après la mise en place de l'AIR, le Conseil Supérieur estime qu'il convient d'évaluer l'état du dossier et d'examiner quelles mesures doivent être prises pour améliorer et stimuler l'utilisation de l'AIR. Plus généralement, la question se pose de savoir comment la pratique et la culture d'évaluation politique peuvent être améliorées dans le chef des politiciens, des administrations publiques et des groupes d'intérêt.

## POINT DE VUE GÉNÉRAL

Le Conseil Supérieur constate que jusqu'à présent, l'utilisation de l'AIR n'a pas encore donné de bons résultats. L'AIR n'est pas réalisée correctement et les formulaires complétés sont peu utilisés. Le Conseil Supérieur reste toutefois convaincu que l'AIR est un instrument important pour aboutir à une meilleure réglementation. Au lieu d'affaiblir ou de supprimer l'AIR, il estime donc qu'il convient de la renforcer. Toutes les parties concernées doivent passer à une vitesse supérieure afin d'accroître les chances de succès de l'AIR. Le Conseil Supérieur est prêt à collaborer de manière active à cet objectif.

Lors de l'évaluation des résultats de l'AIR, il convient en outre de mettre en pratique une approche suffisamment large, maintenant et à l'avenir. En effet, un certain nombre des effets de l'AIR ne sont pas immédiatement apparents et sont, en outre, plus difficiles à mesurer :

- Comme indiqué précédemment, une des fonctions de l'AIR est que les auteurs d'un projet mènent une réflexion sur les choix qui s'offrent à eux ainsi que sur les conséquences de ces choix.
- Le principal mérite du test Kafka, par exemple, est la sensibilisation à la nécessité de la simplification administrative, alors que l'on sait que le test Kafka n'était souvent pas rempli correctement non plus et que dans son cas, il n'existait et n'existe toujours aucun contrôle de qualité non plus.
- Il faut tendre progressivement vers une culture d'évaluation politique au sein des autorités. L'AIR contribue à une telle culture.

L'AIR n'est pas la panacée, mais un instrument, un outil permettant de décider et de discuter de manière plus informée. Dans de nombreux cas et pour diverses raisons, il n'est pas faisable de mener une politique *evidence-based*, mais il est toutefois possible de tendre vers une politique qui soit *evidence-informed*. Le fait qu'il faille prendre ces différents éléments en considération pour l'évaluation de l'AIR, ne signifie pas pour autant que la revitalisation et le renforcement de l'AIR ne soient pas nécessaires. Il y a urgence à prendre des mesures visant à exploiter davantage le potentiel de l'AIR. Dans le présent avis, le Conseil Supérieur formule un certain nombre de conditions et de pistes concrètes d'amélioration pour une relance réussie de l'AIR.

## CONDITIONS ET PISTES POUR UNE RELANCE RÉUSSIE

Ci-après, le Conseil Supérieur formule un certain nombre de conditions et de pistes concrètes d'amélioration pour que l'AIR prenne un nouveau départ fructueux.

Deux facteurs sont souvent évoqués comme causes du succès limité de l'AIR :

- L'AIR n'est pas réalisée correctement parce qu'elle est perçue comme une simple formalité et parce qu'elle n'est quand même pas utilisée par après. La solution serait donc d'améliorer l'utilisation des AIR effectuées.
- L'AIR est peu utilisée parce qu'elle n'est pas complétée de manière correcte et n'offre par conséquent que peu de valeur ajoutée. La solution serait donc de mieux compléter les AIR.

Le Conseil Supérieur estime que cette discussion portant sur la causalité est peu utile. Les deux éléments importants, il s'agit de deux conditions connexes. Par conséquent, la solution est de se concentrer sur les deux facteurs.

## 1. Travailler dans un contexte plus large de "*better regulation*" (améliorer la réglementation)

L'AIR ne devrait pas être considérée comme un instrument isolé : elle se situe dans le contexte plus large de l'amélioration de la réglementation. La notion de "*better regulation*" ou "mieux légiférer" fait référence au fait d'élaborer et d'évaluer les politiques et les législations de manière transparente, à partir de données probantes et en tenant compte des positions des différentes parties intéressées. Cela doit permettre d'aboutir à une réglementation efficace et effective, n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé<sup>1</sup>. L'analyse d'impact est une partie essentielle de ce processus, mais elle n'en constitue qu'un seul aspect et n'est certainement pas une fin en soi. L'objectif ultime est de créer une meilleure réglementation.

## 2. Engagement du gouvernement

Le soutien de l'ensemble du gouvernement, et notamment du membre du gouvernement ayant l'amélioration de la réglementation dans ses compétences, est une condition indispensable au succès de l'AIR. Si les dirigeants des cabinets fédéraux et des administrations ne souscrivent pas aux objectifs de l'AIR et à celui visant une meilleure réglementation, il n'est pas surprenant que ces AIR soient réalisées et utilisées de manière peu satisfaisante. L'échec de l'AIR sera ainsi en quelque sorte une prophétie auto-réalisatrice. Le Conseil Supérieur plaide donc pour un engagement clair et concret à faire de l'AIR un instrument performant. Cela s'inscrit en outre dans la lignée des efforts qui visent une bonne culture politique et une meilleure réglementation.

## 3. Une base plus large

Un soutien plus large et une participation plus importante sont indispensables, non seulement au sein du gouvernement mais également parmi tous les autres groupes concernés, tels que les administrations publiques, le Parlement, les conseils consultatifs, les organisations représentatives des parties prenantes et les médias. À l'heure actuelle, l'AIR n'est pas suffisamment connue parmi les groupes précités. Ceux-ci utilisent peu les analyses d'impact effectuées et y font rarement référence.

Par conséquent, plusieurs actions sont nécessaires afin d'élargir cette base:

- Les différents groupes concernés devraient intensifier leurs efforts pour utiliser les analyses d'impact. Il conviendrait de mener une campagne d'information et de promotion visant spécifiquement ces groupes et organisations afin de les y sensibiliser.
- Il est essentiel d'associer les parties prenantes à la préparation des AIR, et cela le plus en amont possible. Cette démarche permettrait non seulement de réaliser de meilleures AIR, mais assurerait également une participation plus importante.
- Il importe d'assurer une transparence suffisante. Plus vite les AIR sont mises à disposition, plus il sera utile pour d'autres parties de les utiliser. L'introduction d'un agenda réglementaire, dont il est question ci-dessous, est également importante à cet égard.
- Les AIR ne seront utilisées que si elles ont été effectuées correctement. Les AIR remplies purement *pro forma* ne profitent à personne.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_fr](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_fr)

#### **4. Des AIR "moins nombreuses mais d'une meilleure qualité" ne sont pas une bonne option**

Le Conseil Supérieur s'oppose à la conception visant des AIR moins nombreuses mais de meilleure qualité. Le seul fait de devoir effectuer moins d'analyses d'impact ne permettra d'améliorer leur qualité. En effet, la question qui en découle serait de savoir comment il faudrait déterminer pour quel dossier une analyse d'impact est nécessaire et qui prendra cette décision. En outre, le formulaire actuel de l'AIR permet déjà d'effectuer l'analyse d'impact de manière très rapide lorsqu'il n'existe aucun impact.

#### **5. Compléter les AIR plus tôt et introduire un agenda réglementaire**

Les AIR seront complétées et utilisées d'une meilleure manière si elles sont menées plus tôt dans le processus politique. À l'heure actuelle, l'AIR est souvent effectuée juste avant le Conseil des Ministres, quand il est trop tard pour une évaluation des alternatives, par exemple, ou pour recueillir des informations complémentaires.

Dans cette optique, le Conseil Supérieur demande également que le processus de préparation politique au niveau fédéral soit planifié au moyen de *roadmaps* et d'un agenda réglementaire.

Les *roadmaps* ou feuilles de route décrivent le problème à gérer ainsi que les objectifs à atteindre, expliquent pourquoi un suivi est nécessaire et esquissent les options politiques ainsi que la manière dont les parties prenantes seront associées au processus.

Un agenda réglementaire est une liste rendue publique des nouvelles réglementations et des adaptations de la réglementation existante prévues. Un tel agenda permet aux différents groupes et organisations concernés de préparer leurs positions en temps utile et assure une transparence qui aura incontestablement un impact positif sur l'utilisation de l'analyse d'impact. Il constituerait également un complément précieux aux déclarations de politique générale existantes.

Tant en ce qui concerne les feuilles de route que l'agenda réglementaire, la transparence vis-à-vis des entrepreneurs est très importante. Un site web ou une application permettrait de suivre le processus décisionnel de manière aisée.

Dès le début du processus politique, donc avant même de prendre l'initiative de créer une feuille de route ou une réglementation, les parties prenantes devraient être associées à l'analyse des problèmes politiques, à la formulation des objectifs stratégiques ainsi qu'à l'évaluation et au choix de la manière dont il convient de réaliser ces objectifs. Dans le cadre de certains dossiers, il pourrait être envisagé de travailler avec des groupes de travail ad hoc réunissant tous les acteurs concernés, afin d'évaluer la meilleure manière d'atteindre les objectifs stratégiques et d'apprécier si une nouvelle réglementation constitue effectivement la solution appropriée.

#### **6. Mieux compléter les AIR et contrôler la qualité**

Il y a lieu d'améliorer la qualité des AIR. Afin d'assurer que les AIR soient effectuées d'une meilleure manière, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- Davantage de formation et d'informations pour les personnes devant compléter les AIR;
- Un manuel plus concis ;

- Utiliser les données comportementales afin de stimuler les parties concernées à compléter l’AIR d’une meilleure manière ;
- Élargir et activer les points de contact au sein des administrations ;
- Associer davantage les administrations à la réalisation des AIR ;
- Renforcer le contrôle de qualité ;
- Davantage de transparence sur la qualité des AIR effectuées, entre autres en publiant à nouveau le rapport annuel prévu par la loi.

Le renforcement du contrôle de qualité est un point particulièrement important. Un contrôle sérieux de la qualité des AIR réalisées, de préférence lié à la possibilité de bloquer les dossiers pour lesquels l’AIR a été mal effectuée, améliorera sensiblement leur qualité. Il convient d’examiner comment un tel contrôle peut être mis en place. Le rôle et le développement du Comité d’Analyse d’Impact pourraient être renforcés. Une autre possibilité consisterait à confier un tel pouvoir de contrôle au Conseil d’État.

## **7. Adapter le questionnaire de l’analyse d’impact**

Il serait indiqué d’apporter un certain nombre de modifications au questionnaire de l’analyse d’impact, tant pour assurer que les AIR soient complétées d’une meilleure manière que pour améliorer l’utilisation des AIR effectuées :

- La recherche d’alternatives devrait être étendue : ne serait-il pas plus approprié d’avoir recours à un instrument autre que la réglementation ou à une combinaison d’instruments afin d’atteindre l’objectif visé ? À l’heure actuelle, l’évaluation de telles alternatives ne reçoit pas toute l’attention qu’elle mérite.
- Par l’intégration des différents tests, le test PME est passé au second plan. De plus, le grand nombre d’indicateurs donne l’impression qu’il s’agit d’un questionnaire étendu. Par conséquent, il conviendrait d’examiner si le nombre de thèmes repris dans le questionnaire ne pourrait pas être réduit ou fusionné.

## **8. Une meilleure utilisation des AIR**

Il conviendrait également d’entreprendre un certain nombre d’actions visant spécifiquement à promouvoir l’utilisation des AIR effectuées :

- Informations et formation pour toutes les parties concernées ;
- Renforcer la participation des parties prenantes en reprenant leurs points de vue dans les AIR ;
- Établir les AIR suffisamment tôt, mais également les mettre à disposition de manière plus anticipée, afin qu’elles puissent être utilisées avant que le choix politique soit effectivement opéré ;
- Si l’AIR a déjà été réalisée, la transmettre aux conseils consultatifs et aux parties prenantes au moment de les consulter, et si tel n’est pas le cas, demander de manière spécifique leur apport pour compléter l’AIR ;
- Tenir compte des AIR de manière systématique lors de l’examen au Conseil des Ministres ;
- Tenir compte des AIR de manière systématique lors des débats parlementaires sur un projet.

## CONCLUSION

Le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME reste convaincu que l’AIR est un instrument important pour aboutir à une meilleure réglementation. Plutôt que de supprimer ou d’affaiblir l’AIR, qui n’est pas appliquée correctement à l’heure actuelle, il estime qu’il convient de l’améliorer et de la renforcer. Dans le présent avis, il est formulé un certain nombre de conditions et de pistes concrètes d’amélioration pour que l’AIR puisse être relancée avec succès.

---