
The Evaluation Partnership



**Evaluation du système d'analyse
d'impact de la Commission**

RAPPORT FINAL- Note de synthèse

Avril 2007

Evaluation du système d'analyse d'impact de la Commission

Numéro de contrat SG-02/2006

RAPPORT FINAL- Note de synthèse

Adressé à:

Secrétariat Général de la Commission Européenne

Unité C-2 Mieux légiférer et Analyse d'impact
M. Lars Mitek, Chef d'unité - Bureau: BERL 06/29
Rue de Genève 1
B-1049 Bruxelles
Belgique

Envoyé par:

The Evaluation Partnership Limited (TEP)

Rosedale House, Rosedale Road
Richmond - Surrey TW9 2SZ
United Kingdom

M. John P. WATSON, Chef de projet, TEP
M. Johannes M. WOLFF, Chef d'équipe, TEP
M. Martin KUEHNEMUND, Consultant, TEP
M. Ben WARD, Consultant, TEP
M. Sean BURKE, Consultant associé, NFS
Mlle. Melanie KITCHENER, *Assurance qualité*, TEP

NOTE DE SYNTHÈSE

LE SYSTEME D'ANALYSE D'IMPACT DE LA COMMISSION – CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

Le système d'Analyse d'Impact de la Commission Européenne (AI) fut introduit en 2003 afin de remplacer et de fusionner en un instrument global toutes les analyses sectorielles de l'impact direct ou indirect des propositions. Deux éléments sont à l'origine du système AI. Tout d'abord, l'idée d'une analyse équilibrée et exhaustive de l'impact économique, social, et environnemental est liée à la stratégie de l'UE en faveur du développement durable. Par ailleurs, l'AI correspond également au programme « Mieux Légiférer » et constitue un pas décisif démontrant les efforts de la Commission pour l'amélioration de la qualité de son dispositif réglementaire. Par combinaison de ces éléments originels, le système AI vise à aider l'UE à développer des politiques de soutien au développement de l'activité économique, comme à celui d'autres intérêts publics de long ou de court terme.

A la création du système AI en 2003, il fallait que tous les éléments inclus dans le Programme Législatif et de Travail de la Commission (PLTC) subissent une « analyse d'impact préliminaire » (AIP). Celle-ci devait présenter les principaux problèmes que la proposition entendait traiter, ses objectifs, ses options législatives et non législatives ainsi que leurs possibles effets sociaux, économiques, et environnementaux. A partir de cette AIP, le collège des Commissaires devait décider si une Analyse d'Impact Approfondie (AIA) était nécessaire. Cette décision suivait si la proposition devait avoir un impact substantiel sur un ou des secteurs spécifiques et/ou sur les principales parties intéressées, et si la proposition correspondait à un changement fondamental de la politique menée dans ce ou ces secteurs.

Suite à un exercice d'évaluation des premières expériences du système en 2004, un certain nombre d'éléments furent révisés en 2005. En particulier, la distinction entre AIP et AIA fut abolie : les « feuilles de route » remplacèrent les AIP, et une AI complète est désormais requise dans le PLTC. Le degré d'approfondissement et le domaine de l'AI doivent être déterminés en fonction de l'impact prévisible de l'action proposée (une attention particulière devant être portée sur le principe de « proportionnalité de l'analyse »). Des indications sur les modalités techniques de mise en oeuvre furent publiées en juin 2005 : elles clarifient davantage les règles procédurales et étapes d'analyses à suivre dans l'AI. Depuis, de nombreuses autres modifications ont été apportées, y compris une mise à jour approfondie des lignes directrices concernant l'AI adoptée en mars 2006 pour l'introduction de nouvelles exigences relativement à la composition de Groupes de Pilotage Interservices (GPI) et l'évaluation des coûts administratifs, ainsi que l'adoption d'une approche interinstitutionnelle commune en 2005 qui clarifie les rôles des trois grandes institutions européennes pour l'AI. Plus récemment, en novembre 2006, la Commission a mis en place un Comité d'analyses d'impact (Comité AI) en charge du contrôle de qualité et d'une fonction de soutien. Le comité doit être indépendant, ses membres (fonctionnaires de la commission au niveau de Directeur) agissant en leur qualité personnelle d'expert.

Déjà en 2005, la Commission annonçait son intention de conduire une évaluation exhaustive indépendante du système d'AI. Dans la communication sur la stratégie politique annuelle de 2007, la Commission a répété son engagement pour l'amélioration continue du système et annoncé que les résultats d'une évaluation externe alimenteront les débats en 2007. En août 2006, la Commission a commandé une telle évaluation externe afin de faire le point sur les progrès faits ou à faire et voies à explorer pour avancer davantage. Le présent rapport est le produit de cette évaluation.

Notons que même si fin 2006 on peut compter plus de 190 AI produits par les divers services de la Commission, le système n'en est encore qu'à ses commencements. Il a seulement été créé il y a quatre ans, et a depuis connu un processus continu d'adaptation et d'ajustement. Cependant ces nouveaux instruments ou processus n'apparaissent pas subitement ; leur mise en place effective est le fruit d'un long travail. Par conséquent, cette évaluation peut être qualifiée d'évaluation temporaire : elle

est trop prématurée pour fournir des opinions définitives quant au succès ou à l'échec du système AI, et pour cela elle se concentre surtout sur l'identification des orientations générales que le système semble adopter, ainsi que sur les qualités et les défauts des AI réalisées jusqu'à ce jour.

OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

L'objectif de cette évaluation est de dresser un bilan de l'expérience cumulée concernant la mise en place, l'application et les résultats de l'approche de la Commission sur les analyses d'impact (AI) afin d'en tirer les leçons nécessaires pour leur développement et leur sophistication. C'est à partir du traitement détaillé de 31 questions précises que cette étude a été menée. L'évaluation a été initiée en août 2006, puis achevée en mars 2007. Elle comprend le développement du système d'analyse d'impact de la Commission de sa création en 2002 jusqu'à 2006, une importance particulière étant accordée à la période suivant l'adoption des révisions et mises à jours des lignes directrices respectivement en juin 2005 et mars 2006.

La méthodologie utilisée pour l'évaluation est fondée sur une combinaison d'éléments statiques et participatifs. Les principaux instruments et méthodes de collectes des données sont :

- ♦ Des données sur le système AI: plus de 100 entrevues structurées ont été organisées avec des représentants des principales institutions européennes, Etats Membres et autres parties intéressées. De plus, deux sondages en ligne (l'un était ouvert aux fonctionnaires de la Commission, l'autre aux parties intéressées externes) et une demande formelle d'informations aux entités de soutien dans les services pertinents de la Commission furent effectués.
- ♦ Des données sur des AI particulières: plus de 150 rapports d'AI, rendus entre juin 2003 et septembre 2006, furent examinés pour l'obtention de données quantitatives de base, à partir desquelles un échantillon représentatif de 20 AI a été sélectionné pour une analyse approfondie de leur qualité. Sur ces 20 AI, 6 ont enfin fait l'objet d'une étude de cas incluant un ensemble d'entrevues avec des hauts fonctionnaires de la Commission impliqués dans leur développement, avec des parties intéressées participant aux consultations et avec des représentants du Parlement Européen et du Conseil qui avaient été impliqués dans les processus législatif ou politique.

OBJECTIFS DU SYSTEME AI DE LA COMMISSION

A partir des objectifs listés dans les documents pertinents de la Commission, ainsi que des informations rassemblées lors de l'évaluation (y compris les réactions des parties intéressées qu'elles soient issues ou non de la Commission), l'équipe d'évaluation a résumé et ordonné les divers objectifs et buts du système AI autour des objectifs-clés suivants:

- 1. Améliorer la qualité des propositions de la Commission**, en particulier en
 - ♦ Facilitant une approche d'élaboration des politiques qui serait bien plus systématique, cohérente, analytique, ouverte, et davantage fondée sur des preuves concrètes;
 - ♦ Fournissant une analyse approfondie, équilibrée et détaillée des effets possibles en matière sociale, économique et environnementale.
- 2. Fournir une assistance effective au processus décisionnel**, en particulier en
 - ♦ Donnant aux décideurs politiques une information pertinente et détaillée sur les raisons sous-jacentes des interventions proposées, comme sur leur possible impact.
 - ♦ Permettant aux décideurs politiques d'estimer les échanges et comparer les différents scénarios au moment de décider d'une action spécifique.

3. Servir comme précieux outil de communication, en particulier en

- ◆ Encourageant les communications internes et assurant une coordination précoce et effective au sein de la Commission;
- ◆ Accentuant la communication externe par l'organisation d'un processus décisionnel plus ouvert et transparent pour les parties externes intéressées.

En définitive, la réalisation de ces objectifs clés devrait contribuer à la création d'un meilleur environnement législatif, plus simple et plus cohérent permettant à l'UE d'atteindre les objectifs de Lisbonne et des stratégies de développement durable.

La possibilité de voir le système AI comme un succès dépend largement de l'importance accordée par chacun à ces objectifs clés. Idéalement, une AI devra, autant que possible, satisfaire simultanément les trois objectifs clés. Toutefois, même les AI qui n'atteignent pas du tout, ou atteignent seulement partiellement, certains objectifs peuvent très bien satisfaire d'autres critères ou objectifs. L'évaluation a démontré que alors que des progrès tendent au succès de chacun de ces objectifs, ceux-ci ne sont pas égaux et globalement le système semble plus apte à atteindre certains objectifs plutôt que d'autres. Dès lors, il est nécessaire d'examiner individuellement chacun de ces trois objectifs et les progrès accomplis dans le sens de leur accomplissement.

OBJECTIF CLE 1: AMELIORER LA QUALITE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

En introduisant une approche plus concrète, analytique et intégrée de l'élaboration des politiques publiques, les AI servent d'outils permettant aux agents de la Commission de "faire leurs devoirs" (mais aussi les y obligeant) de manière systématique, cohérente et transparente. On vise à assurer la collecte de données et contributions auprès des sources adéquates, l'analyse soigneuse des possibles conséquences économiques, sociales et environnementales, l'examen des alternatives pertinentes et la motivation des propositions par des preuves objectives (en somme pour ne pas légiférer pour le plaisir de légiférer).

Alors que l'appréciation de qualité des propositions de la Commission au regard de leur impact « sur le terrain » échappe au domaine de cette évaluation, le rapport procède de la présomption que les propositions qui ont été soumises à une AI véritablement analytique, objective et publique seraient de qualité supérieure (au sens où les décisions qui en résulteraient seraient davantage susceptibles d'atteindre effectivement l'objectif fixé). Pour conclure à une telle possibilité, le rapport se fonde sur l'analyse de la manière dont un échantillon d'AI a été mené, la qualité du rapport d'AI en résultant, et l'interaction entre le travail d'AI et la rédaction de la proposition finale.

En général, il s'est avéré que l'aptitude des AI à atteindre leur but d'amélioration de la qualité des propositions de la Commission varie considérablement d'une AI à une autre. Alors que de nombreuses AI résultent de processus ouverts, détaillés et analytiques, d'autres sont telles qu'il est peu probable qu'elles aient pu produire un quelconque effet positif sur la qualité de la proposition. De nombreux aspects et facteurs relatifs à l'approche, la procédure et la qualité des rapports d'AI ont ici été évalués ; les conclusions les plus importantes sont les suivantes :

- ◆ Près de la moitié des 20 AI soigneusement examinées identifient, analysent et comparent les options politiques les plus pertinentes de manière parfaitement proportionnée. Les autres présentent des insuffisances et se contentent souvent de n'analyser en détails que l'option privilégiée.
- ◆ L'approche de la Commission à l'égard des AI a été jugée équilibrée. Toutefois, du fait des difficultés d'identification et de quantification de certains types d'effets, l'analyse des effets

économiques est souvent plus développée et concrète que l'analyse des effets sociaux ou environnementaux.

- ◆ Lorsqu'elle est organisée de manière publique et effective, la participation des parties intéressées externes et des divers services de la Commission aux processus d'AI est un facteur d'amélioration de la qualité et de l'équilibre des AI. Cependant, l'ouverture est souvent limitée soit par une attitude quelque peu restrictive et inflexible lorsqu'il est question d'organiser des consultations et coordinations, soit par manque de temps et de moyens.

L'évaluation a identifié d'importantes différences de niveau de qualité suivant le type de propositions soutenues par les AI : sur les 20 AI échantillonnées, les AI relatives à des propositions législatives ou à des propositions non législatives de type « plans d'action » (qui envisagent souvent une action législative pour un stade ultérieur) tendent à être plus détaillées au niveau de l'appréciation des différentes options, plus équilibrées et d'une qualité globalement supérieure aux autres AI relatives à des propositions non législatives ou aux programmes de dépenses. Cette tendance a été largement confirmée par l'examen de tous les autres rapports d'AI.

L'évaluation a également examiné l'interaction entre le travail d'AI et le travail de rédaction des propositions et découvert que, au sein de l'échantillon analysé en détails, 13 AI sur 20 avaient eu une certaine influence sur les propositions qu'elles accompagnaient. Le degré d'influence était très variable et les sept AI restantes n'avaient pas eu d'effet perceptible. Une fois de plus, une nette différence apparaissait suivant le type de proposition : les AI sur des propositions législatives ou de type plans d'action semblaient plus susceptibles d'avoir un impact sur les propositions que les AI sur les autres propositions non législatives ou sur les programmes de dépenses.

Il est dès lors assez clair que suivant la façon dont certaines AI ont été faites, on peut augmenter les chances d'amélioration des propositions qu'elles accompagnent. Il semble qu'en général plus une AI est compréhensible et menée comme un exercice analytique, ouvert et authentique et plus elle est susceptible de contribuer à la production d'une proposition éclairée et de grande qualité. Toutefois, les conditions préalables à cet exercice ne sont pas toujours réunies. Les raisons de l'inaptitude de certaines AI à plus ou moins atteindre leur objectif d'amélioration de la qualité des propositions peuvent être réunies en deux groupes :

Tout d'abord, souvent l'approche adoptée est inappropriée du fait du moment où elle est menée ou du fait des objectifs qu'on lui assigne. Les AI sont parfois perçues par les agents responsables de leur conduite, ou leurs supérieurs, comme des exigences bureaucratiques visant essentiellement, voire exclusivement, à justifier l'initiative proposée. L'enquête menée auprès des fonctionnaires de la Commission a démontré que, en majorité, ceux-ci reconnaissent que ce problème était assez répandu : le risque que les AI ne soient faites que pour justifier un choix politique qui a déjà été fait au début du processus décisionnel est surtout important dans les cas suivants :

- ◆ Lorsque les exigences imposées par les lignes directrices sur les AI (dont le principe « d'analyse proportionnée ») se révèlent inadaptées à l'initiative spécifiquement traitée ;
- ◆ Lorsque le processus AI est lancé trop tard, alors que les décisions importantes relatives à l'option préférée ont déjà été prises en mode interne ; ou
- ◆ Lorsque la liberté d'envisager sérieusement et de manière critique les politiques alternatives est limité du fait des pressions exercées par la hiérarchie au sein de la Commission ou du fait de mandats clairs accordés par le Conseil ou le Parlement.

Ensuite, à un niveau plus pratique, il est possible qu'un manque d'outils, d'expertises, de temps ou de ressources handicape la capacité de contribution de l'AI à l'amélioration de la qualité de la

proposition qu'elle accompagne. Cette évaluation a découvert que les aspects suivants sont particulièrement problématiques :

- ◆ Les données et méthodologies adéquates ne sont pas toujours disponibles et leur identification, collecte, validation et application peuvent s'avérer complexes et laborieuses.
- ◆ Le manque de temps et de ressources peut limiter tant la capacité à consulter les parties intéressées externes et/ou les autres services compétents de la Commission, que la possibilité d'utiliser efficacement l'expertise externe.
- ◆ Les fonctionnaires n'ont parfois ni la formation nécessaire ni l'accès à une orientation interne, une assistance, une expertise ou un contrôle de qualité utiles pour la production d'AI d'une qualité suffisante pour améliorer la proposition accompagnée.

OBJECTIF CLE 2: FOURNIR UNE AIDE EFFECTIVE AU PROCESSUS DECISIONNEL

Les AI sont censés fournir aux décideurs politiques des indications claires justifiant de la nécessité de l'intervention proposée, ainsi qu'une évaluation objective de ses conséquences prévisibles. En outre, les AI doivent envisager les voies d'action alternatives pour le règlement des problèmes envisagés et comparer les avantages et inconvénients de chacune de ces options. Tout ceci vise à permettre aux décideurs de fonder leurs décisions sur une information aussi complète, exacte et objective que possible.

La Commission considère que les AI constituent avant tout une aide pour ses propres décideurs. Pourtant, les membres du Parlement Européen et du Conseil considèrent aussi ces AI comme utiles pour leur prise de décision. C'est pour cela que, pour les développements qui suivent, on envisagera deux groupes de personnes parmi les décideurs politiques¹ :

- ◆ Les Commissaires et leurs personnels de cabinets, qui doivent considérer les rapports AI lorsqu'ils prennent la décision de formellement adopter une proposition;
- ◆ Les membres du Parlement Européen et du Conseil qui réagissent aux propositions de la Commission et doivent examiner les AI comme faisant partie de l'initiative de la Commission.

Puisque peu de membres des cabinets furent interviewés pour cette évaluation, la documentation relative à ce groupe est au mieux anecdotique. Néanmoins, il est intéressant de noter que seulement l'un d'entre eux communiqua d'une manière positive au sujet de son expérience des AI, citant notamment une AI très approfondie qui avait joué un rôle-clé dans les négociations et les étapes suivantes du processus décisionnel au niveau de son cabinet. Les deux autres interviewés se montrèrent très sceptiques sur l'utilité des AI dans le processus décisionnel. Le principal problème reporté dans ce contexte étant celui du manque d'objectivité des AI réduites à justifier un choix de politique déjà effectué sans elles. Il en résultait que ces membres de Cabinet considéraient ces AI comme largement discrédités dans les cabinets aussi bien qu'auprès des autres institutions de l'UE.

Les plus de 30 entretiens conduits auprès des membres et équipes du Parlement Européen et du Conseil confirment largement cette impression, démontrant clairement que la grande majorité des AI ne répondent pas aux attentes et que, à peu d'exceptions près, les AI élaborées par la Commission à ce jour n'aident pas effectivement le processus décisionnel. Sur les six AI examinées dans l'étude de

¹ Il faut noter que les décisions prises au niveau des services de la Commission (avant la consultation interservices et l'adoption de la proposition par le collège des Commissaires) font littéralement partie du processus de développement des propositions et non pas du processus politique de prise de décision; de ce fait elles sont couvertes par l'objectif 1 (amélioration de la qualité des propositions), et non par l'objectif 2. Toutefois, il faut souligner que les trois directeurs de la Commission interrogés pour l'occasion étaient bien plus positifs en ce qui concernait l'utilité des AI pour la prise de décision que ne l'étaient les membres du cabinet interrogés. On doute toutefois que leurs opinions reflètent celle de l'ensemble des dirigeants seniors considérant que deux de ces Directeurs étaient membres du Comité AI.

cas, trois n'ont clairement joué aucun rôle dans le processus décisionnel. Les trois dernières (des propositions législatives ou propositions de type « plan d'action ») reçoivent davantage de considération mais seulement l'une d'entre elles (véritablement détaillée et basée sur une analyse détaillée et quantitativement bien documentée) a été véritablement utile comme base d'une décision mieux informée.

Il y a deux types de facteurs qui- dans une mesure plus ou moins grande, suivant les AI individuellement considérés, les individus concernés et les comités et groupes de travail en charge dans les institutions de l'UE- expliquent l'usage limité des AI de la Commission comme aide à la prise de décision.

Tout d'abord, la qualité des AI est souvent jugée variable et peu satisfaisante par les membres de cabinets, du Parlement Européen et du Conseil, dans la mesure où :

- ♦ Les décideurs politiques doutent souvent de la minutie avec laquelle tout ou partie des étapes préparatoires ont été accomplies. En outre, l'information est présentée d'une façon telle qu'il ne leur est pas aisé d'y trouver les éléments clés et chiffres qui les intéressent.
- ♦ La plupart doutent de l'objectivité des AI. La plupart sont perçues comme trop centrées sur la justification de la proposition de la Commission, aux dépens de l'analyse neutre des avantages et inconvénients des multiples options ou scénarios possibles, pourtant requise.
- ♦ Les problèmes précités sont accentués par la sensation d'un manque d'effectivité et d'objectivité des mécanismes de contrôle qualité.

Ensuite, l'utilisation qui est faite des AI au Parlement Européen et au Conseil est également limitée par des facteurs liés à la culture de travail et aux capacités disponibles dans ces institutions :

- ♦ Les membres de ces institutions ont tendance à admettre que leurs collègues éprouvent une compréhension limitée des buts et rôles des AI (en tant que soutien au processus décisionnel, pas en tant que substitut) et par conséquent hésitent à davantage les utiliser.
- ♦ D'un point de vue pratique, les membres du Parlement Européen et des groupes de travail du Conseil n'ont pas toujours le temps ou l'expertise pour lire et comprendre les AI traitant de sujets techniques compliqués- et ce d'autant plus si dès le départ ils doutent de leur objectivité et utilité.
- ♦ Une partie du problème peut également être liée au fait que les AI de la Commission doivent normalement se limiter à présenter des résultats dans leur dimension communautaire, alors que les membres du Parlement Européen et les membres du Conseil sont souvent plus intéressés par les impacts dans leurs circonscriptions ou Etats Membres.

OBJECTIF CLE 3: SERVIR COMME PRECIEUX OUTIL DE COMMUNICATION

Communication, coordination et transparence furent grandement considérées à l'introduction et au développement du système AI, ce qui explique que les processus d'AI entraînent de nouvelles obligations et opportunités pour faciliter une communication plus systématique et plus effective. Au niveau externe, les parties concernées sont informées et impliquées par des consultations de parties intéressées, obligatoires pour toutes les AI. Au niveau interne, le principal vecteur de l'amélioration de la coordination et des échanges entre les services de la Commission est constitué des groupes de pilotage interservices (GPI) qui, depuis l'édiction des lignes directrices révisées en 2005, doivent être mis en place pour toute AI de dimension pluridisciplinaire .

Globalement, l'évaluation a découvert que le système AI avait largement atteint son objectif de stimulation de la communication interne et externe. Alors que le domaine et l'effectivité des consultations externes, avec les parties intéressées, et de la coordination interne, entre les services de la Commission, n'ont pas été totalement satisfaisants dans les AI pratiquées jusque là, il semble clair que l'effet global du système AI sur l'ouverture et la transparence du processus de

développement des politiques, comme sur l'amélioration de la coordination au sein de la Commission a été positif, même si c'est dans une mesure encore un peu décevante.

Au regard de la communication avec les parties externes intéressées, les exigences de consultations conformes aux standards minimaux de la Commission sont presque toujours satisfaites, ce qui n'a pas manqué de produire des incidences positives. Dans la majorité des cas de AI étudiées, le processus AI a clairement amené à une élaboration plus ouverte et plus transparente des propositions de la Commission et les parties intéressées ont été informées à temps et de manière effective ce qui leur a permis d'y apporter leurs contributions et analyses. Le sondage opéré pour cette évaluation révèle que la majorité des parties intéressées s'accordent pour dire que les processus d'AI permettent aux personnes concernées d'exprimer des opinions pertinentes et de précieuses informations. Néanmoins, l'évaluation révèle également que non seulement les consultations de ces parties ne sont pas toujours aussi larges, opportunes et organisées qu'elles le devraient être, mais qu'en plus la satisfaction de ces parties à voir la manière dont leur opinion est prise en considération est très variable.

De même la mise en place des GPI pour la plupart des AI récentes, comme le développement des feuilles de routes, représente un progrès certain dans la mesure où ceux-ci permettent que la coordination et la communication entre les services compétents de la Commission soient assurés de manière rapide et effective. Même si le fonctionnement des GPI pourrait manifestement être encore amélioré (tant au regard de leur organisation, mandats, modérations, timing qu'au regard de leur composition), leur mise en œuvre constitue une étape décisive d'un développement plus cohérent, détaillé et équilibré des propositions de la Commission. L'examen de l'échantillon d'AI précité révèle que dans quasiment tous les cas où un GPI fut mis en place, la DG en charge a pu intégrer des vues, preuves et/ou données qui n'étaient pas connues auparavant. L'enquête auprès des fonctionnaires confirme que la majorité des parties prenantes estiment que le travail des GPIs permet d'intégrer efficacement les contributions d'autres DGs dans les AI.

PROBLEMES STRATEGIQUES ET POSSIBILITES DE CHANGEMENT

Le système AI a progressé dans la voie qui lui permettrait d'atteindre tous ses objectifs. Malgré cela, la majorité des AI produites à ce jour manquent de concrétiser leur potentiel, en particulier en ce qui concerne les objectifs 1 et 2. Plusieurs facteurs récurrents expliquent une telle situation. Il est possible de les rassembler autour des points généraux suivants:

- ♦ Champ d'application et analyse proportionnée
- ♦ Timing et approche
- ♦ Mécanismes de contrôle de qualité
- ♦ Assistance et direction

L'évaluation a découvert que, pour une majorité d'AI, c'est une combinaison des problèmes dans ces domaines qui a conduit à leur incapacité à atteindre leurs principaux objectifs. Par conséquent, de possibles modifications sont ici identifiées qui pourraient contribuer à régler et/ou réduire les problèmes rencontrés et, à terme, aider la Commission à atteindre les objectifs assignés aux AI. Ces propositions sont résumées ici, mais décrites en plus amples détails, avec une discussion de leurs avantages et inconvénients dans le rapport principal.

CHAMP D'APPLICATION ET ANALYSE PROPORTIONNEE

La qualité de nombreuses AI souffre du fait que le système AI s'applique à un trop grand nombre d'actes divers sans différenciation qui permettrait aux AI d'apporter une valeur ajoutée de manière spécifique aux types de propositions et aux circonstances rencontrés. La qualité sub-optimale qui en résulte réduit l'aptitude des AI à atteindre leurs objectifs clé, en particulier leur objectif d'amélioration

de la qualité des propositions qu'elles accompagnent et de fourniture d'une aide effective au processus décisionnel. Les principales caractéristiques qui contribuent à l'émergence de ce problème sont liées au champ d'application (quels actes doivent subir une AI ?) et au principe de l'analyse proportionnée (que requiert-on des AI pour les différents types de propositions ?).

En ce qui concerne le champ d'application, la couverture de tous les actes du PLTC pose un certain nombre de problèmes. D'abord, d'importantes propositions législatives et non législatives aux effets potentiellement importants (notamment les décisions prises dans le cadre de la comitologie) ne sont pas couvertes par le PLTC, et sont dès lors dispensées de toute AI. Même si de nombreuses DG ont volontairement commencé à soumettre certains actes non couverts par le PLTC à des AI, il n'en reste pas moins que le système actuel ne garantit pas la couverture permanente de toutes les propositions les plus importantes.

Ensuite, le PLTC inclut un certain nombre d'actes mal adaptés aux AI, en conséquence de quoi sont souvent émis de nombreux rapports d'AI extrêmement courts qui ne présentent ni les différentes alternatives politiques, ni l'évaluation correcte des impacts. Correspondent notamment à ces cas de figure :

- ◆ Des propositions qui ne laissent pas véritablement de place à l'examen de plans d'actions alternatifs dans le cadre d'une AI ;
- ◆ Des documents qui ne rapportent que des résultats sans proposer aucune nouveauté ;
- ◆ Des propositions qui ne sont pas en elles-mêmes susceptibles d'avoir un impact économique, social ou environnemental significatif;
- ◆ Des propositions qui dessinent les contours d'un cadre d'action pour des actions futures, et ainsi ne permettent pas encore d'étude d'impact suffisamment précise.

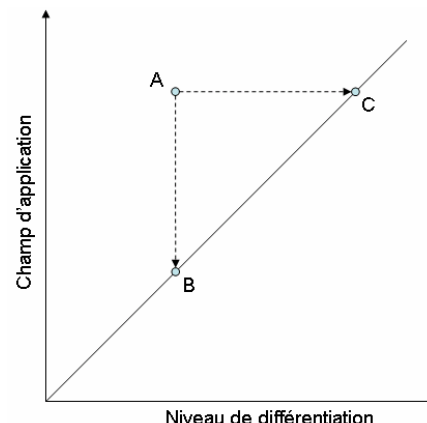
Dans ces cas les AI sont produites (non sans résistance, souvent) pour satisfaire aux exigences formelles procédurales, mais elles n'apportent pratiquement aucune valeur ajoutée, et tendent à ne jamais être discutées dans les institutions de l'UE. Elles sont perçues par les fonctionnaires en charge comme des obstacles bureaucratiques plutôt que comme les outils d'un meilleur processus décisionnel et peuvent même miner la confiance que les parties concernées externes peuvent avoir dans la valeur et rigueur des AI de la Commission.

En théorie, l'outil qui devrait permettre d'approcher cette variété de propositions est le principe de « l'analyse proportionnée », d'après lequel le domaine et le degré de profondeur de l'AI sera déterminé à partir des effets potentiels de l'action proposée. Toutefois, l'évaluation a démontré que son application en pratique n'était pas chose facile. Alors qu'un élément de flexibilité et de pragmatisme est appréciable et nécessaire pour ceux travaillant sur les AI, le principe de « l'analyse proportionnelle » laisse de nombreuses questions ouvertes et ne comporte pas en soi d'indications claires quant à ce qu'on attend des AI. Ceci peut conduire à des confusions, des erreurs et, finalement à des rapports d'AI qui manquent leurs objectifs.

Par ailleurs, la « proportionnalité » est souvent conçue s'appliquant uniquement au degré de profondeur et au domaine de l'analyse des impacts potentiels de l'action proposée, et non à d'autres aspects qui exigeraient pourtant un certain degré de flexibilité, tels que le choix des étapes de l'AI sur lesquelles on devrait insister, les types d'options et d'impacts à examiner ou les dispositions requises pour les procédures de vérification de l'application et d'évaluation. Par exemple, en ce qui concerne les types d'options examinées, l'analyse de l'échantillon d'AI a révélé que les options pertinentes n'étaient pas toujours trouvées à partir des « approches de base » mises en avant dans les lignes directrices sur les AI, mais étaient souvent plutôt liées au niveau d'ambition de la proposition, ou instruments de régulation.

Du fait de l'absence d'indications claires sur les éléments requis des différentes AI les agents de la Commission se trouvent souvent contraints de se livrer à des exercices artificiels sans intérêt (tels que l'identification d'impacts d'importance non significative par soucis du détail, ou l'identification d'alternatives clairement inappropriée aux objectifs visés). Cette situation conduit également les personnes externes à développer des attentes non réalistes quant au contenu des AI puisqu'ils en attendent un niveau d'analyse et d'informations similaire, alors que cela n'est pas même possible (ou souhaitable) considérant la diversité des cas et circonstances.

La solution du problème identifié par l'évaluation suppose l'alignement du champ d'application du système AI avec le niveau de différenciation, perçu comme élément de flexibilité –dans un cadre bien déterminé- pour concentrer l'analyse sur des points différents. Comme le démontre le schéma ci-joint, le système se trouve au point A lorsque les AI sont effectuées pour les actes du PLTC, alors pourtant que le principe de l'analyse proportionnée (seul élément de flexibilité) ne clarifie pas les voies d'une approche suffisamment différenciée. Le défi consiste alors à déplacer le système le long de la ligne diagonale soit au point B (qui correspond à l'Option 1 développée ci-dessous), soit au point C (Option 2).



Option 1: Limiter le champ d'application aux propositions dont l'impact est le plus significatif

La Commission pourrait décider de réduire le nombre d'AI à pratiquer en limitant le champ d'application de cette procédure aux propositions les plus susceptibles d'avoir un impact économique, environnemental, et/ou social d'importance significative. Les AI ne devraient être obligatoires que pour les propositions législatives du PLTC. Pour les autres propositions (y compris les décisions adoptées dans le cadre de la comitologie), le comité AI, agissant sur avis du Secrétariat Général, déterminera quels actes devront être soumis à une AI (comme déjà prévu dans le mandat du comité AI).

Il faut remarquer que à l'occasion de la première étude interne menée par la Commission en 2004/5, la distinction entre AI « préliminaire » et « approfondie » fut abandonnée parce que l'approche au cas par cas qu'elle entraînait fut perçue comme ouvrant la voie aux marchandages politiques. Pourtant, la récente création du comité AI fournit une opportunité de réintégration d'un élément discrétionnaire sous condition d'un encadrement clair.

Option 2: Distinguer davantage entre les différents types d'AI et approches

La Commission pourrait décider de maintenir l'actuelle délimitation du champ d'application du système pour étendre les éventuels bénéfices de l'AI à tout objet prioritaire. Dans ce cas, il serait souhaitable de distinguer entre divers types d'AI et de clarifier ce qui sera attendu de chacune d'entre elles. Ceci suppose de faire en sorte que le principe de l'analyse proportionnée soit rendu plus opérationnel par l'illustration des cas dans lesquels il faudrait pratiquer la différenciation et du sur mesure. L'approche différenciée doit viser à réduire la quantité de travail fourni pour des raisons purement formelles, et mettre en valeur les points fondamentaux- lesquels varient souvent en fonction des divers types de propositions et du niveau d'avancement du processus décisionnel. Puisqu'il est clair qu'aucune définition rigide des types de propositions ne ferait justice à la complexité de la situation, il semble mieux venu de définir des catégories assez générales- ou prototypes- pour les AI illustrées par des exemples, laissant alors aux services en charge le soin de choisir dans quelle catégorie ils se trouvent. Cette typologie pourrait être présentée comme suit :

- ◆ Propositions législatives à domaine large;
- ◆ Propositions législatives à domaine strict;
- ◆ Programmes de dépenses ;
- ◆ Communications sur des actions à court terme;
- ◆ Communications de politique générale ;
- ◆ Communications de nature déclarative.

Parmi les éléments sur lesquels des indications claires doivent être fournies pour chaque catégorie, figurent ceux concernant l'identification et l'examen des options, l'analyse des impacts, et les dispositions d'évaluation et de contrôle d'application.

TIMING ET APPROCHE

Parmi les obstacles fondamentaux à l'accomplissement des objectifs d'amélioration de la qualité des propositions de la Commission et de fourniture d'assistance au processus décisionnel, figure le fait que les AI ne soient pas toujours perçues comme très objectives, produites et écrites de manière à justifier un choix de politique prédéterminé alors qu'elles devraient analyser en détails les avantages et inconvénients des divers scénarios possibles. Deux facteurs principaux ont été identifiés par l'évaluation comme, seuls ou combinés, compromettant la capacité de produire des AI objectives :

- ◆ Les mandats clairs ou pressions politiques émanant de la hiérarchie interne à la Commission et/ou d'autres institutions de l'UE favorisant une certaine action ;
- ◆ Un travail tardif sur l'AI, alors que les décisions stratégiques sur la nature de l'intervention proposée, comme le choix de l'option, ont déjà été prises en interne.

Il est clair que pour que l'AI déploie tous ses effets pour la concrétisation de ses objectifs, il faut commencer par faire table rase du passé, accompagner l'ensemble du processus politique dès le départ afin d'écartier toute interférence externe. Toutefois, il faut reconnaître que les processus d'élaboration des politiques publiques sont rarement aussi clairs et que les décisions politiques antérieures continueront d'influencer la marge de manoeuvre de la Commission. Même dans ces cas où le domaine, donc l'utilité de l'AI, est limité celle-ci continue de jouer un rôle important, notamment en ajustant le contenu de la proposition, en fournissant aux décideurs des informations sur les raisons qui fondent cette proposition ainsi que sur leurs impacts potentiels, et en permettant d'organiser communication et coordination au sein de la Commission.

Néanmoins, l'évaluation a démontré que, pour maximiser leur valeur, il faudrait que le travail d'AI commence le plus tôt possible ; en particulier, il devrait accompagner les toutes premières étapes du processus de développement de politique publique avant tout consensus sur les actions à prendre. Toutefois, l'actuel système AI ne requiert aucun travail d'analyse avant l'intégration de la proposition dans le PLTC, mis à part celui requis pour la feuille de route. En d'autres termes, le processus d'AI n'est pas du tout intégré aux premières étapes de l'élaboration des politiques publiques alors que c'est typiquement à ce niveau que les problèmes et objectifs sont désignés et que les diverses options sont considérées. La conséquence de cet état de fait est que le travail d'AI n'est initié qu'après inscription au PLTC et est mené pendant la rédaction de la proposition.

Tandis que ce travail parallèle n'est pas problématique en soi, il accroît le risque de voir l'AI ne se dérouler que dans les derniers stades de l'élaboration du projet, au moment où le destin de la proposition a déjà été décidé. A moins que des alternatives pertinentes et faisables n'eussent été déterminées à un stade antérieur (et donc hors du cadre de l'AI), l'examen des options politiques risque de se transformer en un exercice artificiel aux résultats prédéterminés, au lieu du processus objectif, véritablement analytique et ouvert qu'il devrait être.

Ceci est a fortiori le cas si le travail d'AI n'est pas même accompli en parallèle mais postérieurement, comme ce fut le cas pour certaines AI examinées en profondeur pendant l'évaluation. Il faudra noter, à décharge, que le système AI commence à mûrir et ces situations semblent se raréfier alors que les exigences requises sont de plus en plus souvent suivies et les AI initiées plus tôt.

En plus de limiter le domaine et la latitude pour l'exploration des différentes options, le timing des AI- soit leurs liens avec le PLTC- peut également réduire l'utilité des diverses consultations et mécanismes de coordination intervenant durant le processus. Si les parties intéressées ne sont consultées que lorsque la proposition et l'AI atteignent un stade avancé, le risque que leurs contributions ne puissent pas être prises en compte dans la mesure initialement souhaitée, ou que toute suggestion de modifications fondamentales ne tombe dans « l'oreille d'un sourd » est clairement aggravé. Pareillement, si les GPI ne sont pas créés suffisamment tôt (alors que la DG en charge dispose encore de suffisamment de flexibilité) ils peuvent faillir à leur mission de servir comme forum de réflexion collective et constructive.

Option 1: Mieux exploiter le potentiel des feuilles de routes et des consultations préliminaires

Cette proposition vise à encourager l'élaboration des AI à un stade plus précoce sans changer fondamentalement les structures et procédures existantes ou créer de nouvelles charges administratives. Il faut rappeler à tous les services de la Commission que les AI doivent accompagner la totalité du processus de développement de la proposition, et ne pas être limitées aux mois qui suivent la publication du PLTC. Les DG seraient encouragées à s'assurer que les AI, surtout celles relatives à des propositions couvrant de larges domaines, sont entamées suffisamment tôt, mais seraient libres d'organiser leurs procédures internes.

En outre, cette possibilité supposerait un usage plus effectif des feuilles de route qui, à ce jour, constituent l'exigence formelle qui arrive le plus tôt dans le processus AI. Mais pour le moment, leur potentiel n'est pas pleinement exploité. Pour rendre ces feuilles de routes plus utiles, on pourrait :

- ◆ Encourager les DG à rédiger les feuilles de routes le plus tôt possible et insister sur la nécessité de les faire circuler aux autres DG bien assez tôt, avant l'adoption des Stratégies Politiques Annuelles et du PLTC.
- ◆ Développer des standards minimaux plus clairs et plus exigeants pour le contenu des feuilles de routes afin de s'assurer qu'ils résultent d'une réflexion poussée, analytique et neutre.
- ◆ Accroître le rôle du Secrétariat Général et/ou du Comité AI pour ce qui concerne la vérification des feuilles de route.
- ◆ Explorer les voies disponibles pour avertir et/ou recueillir les commentaires des autres personnes intéressées et autres institutions de l'UE à l'égard des feuilles de route.

Option 2: Formaliser et documenter les premières étapes des AI grâce aux documents d'orientation

Une approche alternative consisterait à l'établissement de nouvelles règles formelles imposant que certaines parties des AI soient produites dès les premiers instants du processus d'élaboration de politique. Les premières étapes du processus, qui commencent avec la définition du problème et la formulation de l'idée politique initiale, devront être accompagnées d'un document soulignant les raisons, les alternatives possibles et leurs possibles impacts. La DG SANCO (Santé et protection des consommateurs) a introduit un tel système en 2005, imposant la production de documents d'orientation pour les initiatives les plus importantes. Ces documents sont censés contenir toutes les informations nécessaires à la discussion, au lancement et au développement de l'initiative de sa conception à sa soumission à la Commission pour décision. Un système similaire existe au Royaume Uni où un système d'analyse d'impact de régulation (« Regulatory Impact Assessment », noté ci-

dessous « RIA ») impose le développement d'une « RIA initiale » dès que le projet politique est pensé.

L'introduction d'un tel système à la Commission conduirait les Commissaires et chefs de service à exiger que toute (idée de) proposition qui leur est soumise, même encore à un stade primaire, soit accompagnée d'un document (qui pourrait être appelé « document d'orientation » ou « AI initiale ») qui synthétiserait de manière claire et concise comment le problème serait abordé, les objectifs et différentes options d'action, et indiquerait leurs impacts potentiels. Cette approche pourrait être complétée par celle proposée comme Option 1- si les DG étaient obligées de préparer une AI plus formelle et bien documentée dès le départ, cela améliorerait la qualité des feuilles de routes, ce qui pourra être alors validé par les acteurs externes concernés.

Option 3: Dissocier le processus AI de la rédaction de la proposition

A l'occasion de l'évaluation, nombreuses furent les personnes interviewées qui suggéraient que l'AI ne devait pas être produit en même temps que la proposition, mais bien avant. L'idée est que cela leur permettrait un examen et une analyse plus positive et plus objective des problèmes en cause, des objectifs poursuivis, et des impacts potentiels des différentes options. Puisqu'il semble impossible d'attendre de l'AI une approche totalement détachée de la proposition tant que celles-ci sont réalisées de manière concomitante, il est raisonnable d'envisager une situation où la proposition ne serait pas préparée tant que l'AI ne sera pas achevée. Bien sur, cela supposera une modification profonde des modes de travail à la Commission, incluant une planification à long terme.

Sous-option 3a): Séquencer le processus AI et la rédaction de la proposition

D'après cette hypothèse, l'AI serait conduite par la DG principalement en charge (comme c'est généralement le cas déjà). Toutefois, la proposition ne pourra être rédigée qu'une fois que l'AI aurait été considérée par les différents acteurs du contrôle de qualité (DG, GPI, comité AI) comme pouvant servir de base pour le choix de la décision la plus appropriée. Idéalement l'AI serait prête avant l'inclusion de la proposition au PLTC.

Sous option 3b): Transférer la charge de l'AI à un corps d'experts externes

On pourrait aller plus loin pour séparer les tâches d'élaboration de l'AI de celles de préparation de la proposition correspondante en confiant ces actes à des personnes différentes. Au lieu de simplement les séparer en fonction du moment où ils sont élaborés, c'est en fonction des auteurs qu'on agirait en confiant l'intégralité de l'AI à des entités externes (ainsi que certaines personnes intéressées l'ont suggéré), soit à des experts externes, soit à une agence indépendante des services de la Commission, fussent-ils financés pas le budget communautaire.

MECANISMES DE CONTROLE DE QUALITE

La clé pour s'assurer de la conformité aux procédures adaptées et de la haute qualité des rapports d'AI est le mécanisme de contrôle de qualité du système. Un contrôle de qualité effectif est un atout considérable pour atteindre tous les objectifs clés du système AI dans la mesure où il permet de s'assurer que les AI se conforment aux conditions de qualité requises ou désirées au fond comme sur la forme ou la procédure.

Même s'il est relativement facile de vérifier si une AI précise a été formellement correctement pratiquée (c'est-à-dire si le GPI a été convoqué), il est beaucoup plus difficile d'en évaluer objectivement la qualité puisque cela suppose de se référer au principe d'analyse proportionnée. Or, l'interprétation de ce concept flou est entre les mains de tous les agents et personnes intéressées impliqués dans le processus décisionnel. Le système mis en place par la Commission pour le contrôle de qualité des AI opère sur trois échelons. Au premier échelon, les équipes rédactionnelles

et les cellules d'assistance pour les AI (ci-dessous : « cellules d'assistances AI ») de la DG en charge sont tenues de travailler à un haut niveau de qualité, avec le soutien des autres entités compétentes dans les DG, à travers les GPI et les Consultations Interservices (CIS). Au second échelon se trouve le Secrétariat Général qui agit comme le « gardien » des lignes directrices sur les AI, prêtant davantage assistance sur les questions de procédure que sur le fond des politiques discutées. Au dernier échelon se trouve le comité AI qui prête son soutien pour le développement des AI mais surtout joue un rôle décisif en ce qui concerne le (dernier) contrôle de qualité.

Ce mécanisme de contrôle qualité procède de la présomption suivant laquelle d'une part les DG et leurs personnels ont les capacités et les moyens d'effectuer ces analyses d'impacts, et d'autre part chaque DG en charge est capable de fournir l'aide initiale et le contrôle de qualité. Il est également présumé que le Secrétariat Général est capable de fournir une assistance secondaire et un contrôle qualité et que le comité AI est capable de fournir un contrôle final indépendant.

L'évaluation a découvert que la mesure dans laquelle les cellules d'assistance AI existent et sont capables d'effectivement et continuellement aider et contrôler la qualité des AI varie grandement d'une DG à l'autre. Il en résulte que certaines DG ne sont pas en position de fournir ce contrôle pour les AI faites par leurs supérieurs hiérarchiques ou pris en charge par d'autres DG. D'autres mécanismes, plus informels, tels que les contributions des personnes externes intéressées par consultation ou via les GPI, ont à peine eu un impact sur le contrôle qualité des cellules d'assistance AI des DG ou du Secrétariat Général.

La résolution de ces problèmes serait en partie naturellement résolue par l'amélioration progressive du système. Toutefois certaines améliorations nécessiteront une participation active de la Commission.

Option 1: Maintenir le système actuel et encourager les DG/SG à développer les moyens de l'AI

Même si les capacités des cellules d'assistance AI ont été grandement développées par les DG, l'évaluation a découvert qu'il faut encore encourager les DG individuelles à développer leurs mécanismes de coordination/soutien et leurs services de contrôles de qualité. Aucune formule unique n'existe mais il est important de faire en sorte d'avoir une coordination horizontale, des cellules d'assistance et de contrôle qualité travaillant en étroite collaboration (tout à la fois au sein des DG pour l'échange de bonnes pratiques et méthodologies mais aussi entre unités de soutien et unités opérationnelles) ou, dans le cas de DG plus petites, d'avoir des experts dédiés aux AI pour garantir que l'équipe technique reçoit l'assistance et les instructions nécessaires.

Sous Option 1a): Réviser et accroître le rôle initial des DG pour le contrôle de qualité

Toutes les DG, y compris le Secrétariat Général, doivent revoir et clarifier leurs rôles et leurs responsabilités. Elles doivent estimer et, si nécessaire, accroître leur aptitude à fournir aux équipes rédactionnelles assistance pour développer des AI de haute qualité (donc pour correctement appliquer les lignes directrices, ce qui pourrait être intégré par une formation suffisante). Ceci imposerait à la Commission, et surtout aux DG, de réviser et d'évaluer les moyens humains et financiers accordés aux cellules d'assistance et de contrôle qualité.

Sous Option 1b): Obliger et encourager le soutien au plus haut niveau hiérarchique

Il résulte des entretiens tenus pendant l'évaluation, autant que des recherches conduites sur les systèmes AI d'autres pays, que le soutien des supérieurs hiérarchiques permet de s'assurer que les analyses d'impacts seront faites correctement. Dans certains pays les AI sont personnellement signées et donc assumées par les Ministres (en principe du moins puisque de tels documents ne créent pas d'obligations légales). Si l'on devait étendre cette pratique aux AI cela impliquerait que le Commissaire à la tête des services en charge de l'AI et de la proposition correspondante signe l'AI à

son nom avant que la proposition ne puisse être ouverte à la CIS. Ceci encouragerait un soutien au plus au niveau, ce qui maximiserait à son tour les ressources permettant d'aboutir à des AI de haut niveau.

Option 2: Centraliser le contrôle de qualité en élargissant le mandat du Secrétariat Général et du comité AI

Le fonctionnement approprié de ce système décentralisé dépend de son habilité à assurer que toutes les parties prenantes comprennent et assument leur rôle et leurs responsabilités. Un tel fonctionnement est conditionné par l'existence de sanctions adéquates. A défaut le système AI pourrait faillir à assurer la production d'AI de qualité.

Même si les DG continuent de renforcer et développer leurs capacités AI, le système ne fonctionne pas comme prévu. Ainsi, au lieu d'attendre des DG qu'elles assument correctement leur rôle au stade du contrôle de qualité il serait possible de centraliser les cellules d'assistance et le contrôle de qualité ce qui permettrait de partager les ressources et l'expérience cumulée au sein de la Commission. Dans ce cas l'équipe rédactionnelle des différentes DG continuerait d'être responsable du développement de l'analyse d'impact et de la proposition correspondante mais le Secrétariat Général centraliserait le contrôle de qualité des activités d'AI. Les DG continueraient à s'impliquer via les GPI et les CIS, mais les DG n'auraient plus à entretenir de cellules d'assistance AI. Le Secrétariat Général fournirait le premier contrôle de qualité avant la vérification du comité AI.

Option 3: Externaliser (en partie) le contrôle de qualité des AI

Les possibilités précitées ne traitent pas un élément qui soucie les parties intéressées externes et les autres institutions européennes : l'indépendance de l'entité en charge pour un contrôle effectif. La création du comité AI est une réponse partielle à ce problème, et même s'il est un peu tôt pour juger du succès de cette initiative, il est clair qu'elle constitue un pas en avant vers le renforcement des contrôles de qualité. Pourtant, de nombreuses personnes interrogées, comme de nombreux autres rapports externes sur le système AI, ont exigé que davantage de pouvoirs de contrôle soit transférés à des intervenant externes.

Sous Option 3a): Etendre le comité AI pour y inclure des experts externes avec droit de vote

L'actuel système AI autorise les parties intéressées à contribuer au processus décisionnel par des consultations, sans toutefois receler de mécanisme leur permettant de sanctionner la qualité des AI. La possibilité d'émettre un avis favorable pourrait accroître l'utilité des AI en général, et conduire à une vérification des AI plus minutieuse et indépendante des parties impliquées dans leur développement. Pour rehausser le niveau du contrôle de qualité sans bouleverser l'actuel système, on pourrait accroître le rôle externe attribué au Comité AI. Ce dernier a déjà le pouvoir de décider la convocation d'experts externes au cas par cas. Cette externalisation serait renforcée en cas d'allocation d'un quorum (deux peut-être) de sièges emportant droits de vote pour les experts indépendants.

Sous Option 3b): Consulter les parties externes intéressées sur les rapports finaux AI

Une fois l'AI terminée, un second et ultime niveau de consultation pourrait encore accentuer cette ouverture aux consultations externes. Dans ce cas, les AI devraient être rendues disponibles sur le site Internet de la Commission les concernant. Dernière étape du processus de validation, cette consultation sera plutôt courte, ne prenant que quelques semaines (quatre maximum). C'est alors que le rapport AI pourra être révisé et soumis au comité AI pour un contrôle de qualité final.

Sous Option 3c): Impliquer la Cour des Comptes Européenne pour les contrôles de qualité postérieurs

On pourrait aller plus loin dans le sens de l'externalisation du système AI de la Commission en faisant recours à une agence indépendante pour les évaluations régulières. Certes, la création du Comité AI va dans cette direction. Il serait utile de considérer toutefois l'opportunité d'un examen de qualité (voire de rentabilité) d'un certain nombre d'AI chaque année qui suivrait (par exemple on pourrait contrôler 5% des AI choisis au hasard) puisque cela permettrait de s'assurer qu'une agence externe à la Commission, indépendante et objective a vérifié la qualité des processus et rapports AI.

Sous Option 3d): Créer une nouvelle agence indépendante pour le contrôle de qualité.

Enfin, comme de nombreux commentateurs extérieurs l'ont suggéré, le contrôle de qualité pourrait être entièrement délégué à une entité externe, une nouvelle agence indépendante qui accomplirait cette tâche avant l'adoption des propositions par la Commission. Cette agence pourrait également examiner les AI effectuées par d'autres institutions européennes ; à ce titre elle rendrait des comptes aux trois institutions de l'UE et émettrait un avis officiel sur la qualité des AI. Une telle approche constituerait un bouleversement du système actuel alors que celui-ci est en phase de maturation et que l'impact du Comité AI est encore incertain.

ASSISTANCE ET DIRECTION

Les mécanismes d'assistance fournissent aux fonctionnaires les orientations et les formations nécessaires pour collecter les données pertinentes, les analyser et opérer l'AI. Les services d'assistance et d'assurance qualité sont étroitement liés puisque une assistance effective doit constamment garder à l'esprit le critère qualité. Même si la différence entre assistance et contrôle de qualité est peu évidente, il est facile de lister bon nombre d'activités devant figurer dans la catégorie « assistance ». Sont incluses les activités de formation, de direction, de coordination et développement des méthodologies et des données. Il s'avère que l'évaluation révèle le besoin d'améliorer certains de ces éléments.

Option 1: Accroître le recours aux formations pratiques

La Commission offre des formations tant au niveau central qu'au niveau des DG. Globalement, l'évaluation révèle que ces deux niveaux se complètent assez bien, même s'il faudrait maintenir une amélioration continue. La maturation du système d'AI devrait aller de pair avec l'amélioration des activités de formation. C'est dire que la formation devrait davantage tirer profit de l'expérience acquise par les praticiens impliqués dans le travail d'élaboration des AI afin d'assurer que les ateliers de formation enseignent correctement les problèmes rencontrés sur le terrain. De plus, il faudrait une formation plus spécialisée fournissant des ateliers séparés pour les fonctionnaires en charge de secteurs spécifiques (économique, social ou environnemental) et pour les fonctionnaires aux divers postes de responsabilité (soit les équipes opérationnelles, et la direction). Pour les fonctionnaires se concentrant sur un secteur spécifique, on inclurait une formation plus pointue en ce qui concerne les instruments de collecte de données, l'application des outils analytiques et la gestion générale du processus AI, complétée par l'expérience pratique. Pour les fonctionnaires aux niveaux hiérarchiques plus élevés, la formation porterait davantage sur l'évaluation de qualité et l'intérêt des AI dans le processus décisionnel.

Option 2: Transformer les lignes directrices AI en un guide pas à pas

La documentation sur la manière de mener les AI prolonge la fourniture d'une formation et se fait par la création de documents de référence tels que les lignes directrices à la disposition des fonctionnaires, et par l'organisation, pour ceux qui les pratiquent, d'une disponibilité continue des cellules d'assistance AI au niveau de chaque DG, du Secrétariat Général et du comité AI. L'évaluation révèle que les lignes directrices ne sont pas toujours utilisées et que les agents reposent surtout sur les cellules d'assistance. Le problème est que le système actuel offre une grande

flexibilité mais peut aussi manquer d'uniformité au sein de la Commission. Il serait donc utile de modifier les lignes directrices AI afin qu'elles se présentent sous la forme de check-lists qui fourniraient un guide pas à pas des différentes étapes de développement des AI. A cet effet, on pourrait envisager une nouvelle rédaction des lignes directrices actuellement disponibles, ou l'adjonction d'annexes nouvelles.

Option 3: Méthodologie et données disponibles

Même si le mécanisme d'assistance actuel ne fournit, ni ne développe de données ou méthodologies, il permet coordination et assistance au développement des outils méthodologiques, et permet d'aider les fonctionnaires à identifier et accéder aux données pertinentes. L'évaluation révèle que la capacité à produire des AI de grande qualité est souvent affectée par des difficultés pratiques telles que celles liées aux méthodes et instruments nécessaires pour évaluer les impacts possibles. L'absence de méthodologie adéquate pour estimer certains impacts pose généralement problème, surtout en ce qui concerne les impacts sociaux dans la mesure où ceux-ci sont difficiles à quantifier ou évaluer en termes financiers, alors que les méthodologies appropriées n'existent que pour ce qui concerne les impacts au niveau de la santé ou de l'emploi.

De plus, l'évaluation révèle que, pour bien des AI, il a été difficile d'obtenir des données complètes, pertinentes et comparables. L'effort de collecte des informations directement auprès des groupes de personnes intéressées s'est souvent révélé problématique. Dans de nombreux cas, ces personnes étaient incapables ou non enclines à fournir des données qualitativement et quantitativement suffisantes pour l'AI, alors que dans d'autres la collecte puis la validation des données nécessitait énormément de temps et de moyens.

Sous Option 3a): Continuer à améliorer et fournir de l'aide sur les méthodologies

Il faut améliorer les méthodologies, surtout en ce qui concerne les impacts sociaux. Ceci pourrait être fait par l'intégration des efforts des différentes DG, le développement de méthodologies et leur coordination même au niveau des Etats Membres. En plus, les DG compétentes pourraient développer des documents d'information sur l'analyse d'impact dans leurs domaines d'expertise, comme l'a fait la DG Concurrence pour les impacts au niveau de la concurrence. De tels documents pourraient être rendus accessibles sur le site « I.Q. Tools » de la Commission, et les cellules d'assistance AI de toutes les DG pourraient se familiariser avec ceux-ci.

Sous Option 3b): Continuer d'améliorer l'accès aux données

Il faut faire en sorte que l'intensité des efforts et ressources consacrées pour la collecte de données soit proportionnée à leur utilité potentielle. L'amélioration de l'accès aux données suppose l'aide des secteurs privés et publics, en particulier au niveau de l'industrie, de la société civile et des administrations nationales, régionales et européennes. En outre, la collecte de données devrait être effectuée de manière plus systématique et régulière tant au niveau national qu'au niveau communautaire (par l'application du principe dit « RACER » selon lequel ne doivent être acceptées que les données pertinentes, acceptées, crédibles, solides et faciles à superviser). L'adoption d'une approche davantage intégrée pourrait résulter de l'encouragement des DG dotées d'une expertise spécifique à fournir aux autres DG l'accès à leurs réseaux de personnes intéressées, de contractants externes et autres experts de réseaux (par exemple le groupe AI d'économistes pour la DG Entreprise.