INTRODUCTION

L'analyse d'impact de la réglementation au défi de sa mise en œuvre

01

► **Patrick Gibert^a et Danièle Lamarque^b**

^aProfesseur Émérite Université de Paris-Nanterre

^bMembre de la Cour des comptes européenne

La présente livraison de la revue *Politiques et Management Public* prolonge par les articles qu'elle inclut le colloque international organisé les 22 et 23 novembre 2017 à Luxembourg par la Cour des comptes européenne et la revue PMP sur le thème de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) ou Regulatory Impact Assessment (RIA). Le colloque était bilingue. Le numéro rassemble huit articles issus d'une révision de communications qui, dans leur grande majorité, y ont été présentées ainsi qu'un compte rendu synthétique des trois tables rondes qui y ont pris place.

Il y avait entre la raison d'être de la revue et le thème de l'analyse d'impact une affinité profonde tenant au caractère nécessairement pluridisciplinaire de l'une comme de l'autre. Droit, science politique, sciences économiques, sciences de gestion ainsi que d'autres disciplines ont leur mot à dire dans un domaine où il s'agit de demander aux auteurs de normes d'explicitier en les étayant de façon rigoureuse les raisons qui ont motivé les normes proposées, les conséquences qu'ils en prévoient ainsi que les raisons qui les ont fait renoncer à d'autres options qui étaient susceptibles d'apporter une solution au problème auquel s'attaque la norme qu'ils proposent.

Prônée par l'Organisation de Coopération et de développement économique (OCDE), soutenue et pratiquée par l'Union Européenne, l'analyse d'impact de la réglementation peut aussi bien apparaître comme une exigence légitime dans tout État démocratique que comme la résultante d'une prétention démesurée au regard de la logique politique qui sous-tend la démocratie et la lutte pour le pouvoir qui lui est nécessairement associée.

On peut voir une exigence légitime dans le fait de demander à un pouvoir législatif ou réglementaire d'exposer la rationalité de sa démarche de proposition ou d'adoption d'une norme au sens des liens qu'il établit entre les objectifs qu'il affiche et le dispositif qu'il retient afin de les atteindre. On peut également considérer comme naturel de pousser cette exigence à demander que ce lien soit étayé par autre chose qu'une option idéologique ou une hypothèse plus ou moins fondée. En d'autres termes on peut estimer

*Auteur correspondant : patrick.c.gibert@orange.fr, daniele.lamarque@eca.europa.eu
doi:10.3166/pmp.35. 2018.0013 © 2018 IDMP/Lavoisier SAS – Tous droits réservés.

nécessaire que les liens de cause à effets avancés tiennent compte du savoir accumulé par les études et recherches déjà effectuées sur des interventions publiques visant à résoudre des problèmes au moins voisins de ceux traités par la réglementation envisagée. On peut voir dès lors dans l'exigence d'étude d'impact un corollaire logique du mouvement plus général de l'*evidence based*, ou plus précisément une exigence d'*evidence based policy* (Henrich, 2007), pauvrement traduit en français par « politique fondée sur les faits ».

On peut tout aussi bien estimer que l'obligation d'analyse d'impact d'une réglementation projetée relève de l'ambition démesurée de vouloir discipliner le pouvoir (Gibert et Verrier, 2016) et qu'elle repose plus ou moins consciemment sur une vision purement instrumentaliste de l'action publique qui viserait essentiellement, sinon uniquement, à atteindre des résultats. À cette vision s'oppose par exemple l'approche cognitive des politiques publiques, approche qui considère que « l'objet des politiques publiques n'est plus seulement de « résoudre les problèmes » mais de construire des cadres d'interprétation du monde » (Muller, 2002). Cette seconde approche, qui met largement l'accent sur la place des symboles et des signes dans les politiques publiques, s'inscrit dans des constats déjà anciens de l'analyse de politique (*policy analysis*) comme celui selon lequel « *les problèmes politiques sont des construits sociaux reflétant des conceptions particulières de la réalité. Les choix effectués dans le processus de construction de l'agenda ont des conséquences potentielles importantes en ce sens qu'ils affectent les réalités matérielles des vies des personnes et qu'ils influencent leurs interprétations de ces réalités* » (Elder et Cobb, 1984). Le relativisme que manifestent de telles analyses, la place qu'elles accordent aux différentes formes de subjectivité s'accordent assez mal avec le rationalisme qui paraît caractériser l'exigence de l'analyse d'impact. Qui plus est, elle peut inciter les plus sceptiques à voir dans l'adoption et l'usage de l'analyse d'impact une politique davantage symbolique qu'instrumentale, visant davantage à une légitimation de l'action des gouvernants qu'à une modification d'un comportement de ceux-ci à l'égard d'une utilisation raisonnée des acquis des sciences de divers ordres.

La lecture des différents articles de cette parution montrera que le curseur des différentes pratiques nationales de l'analyse d'impact et des différentes analyses que peut faire le monde académique de ces pratiques oscille largement entre ces deux points extrêmes.

La littérature en matière d'analyse d'impact de la réglementation est devenue abondante. Une revue est même consacrée entièrement au sujet (*Impact assesment and project appraisal*), distincte des revues consacrées à l'évaluation de politique ou plus généralement à l'action publique.

Un ouvrage dirigé par les professeurs Auby et Perroud (2013) a présenté une série de contributions internationales dans une édition bilingue anglais-espagnol. En langue française un numéro de la Revue française d'administration publique (Lianos et Karliuk, 2014) a été consacré à l'étude d'impact. La littérature s'est intéressée aux différents et nombreux aspects du sujet : au processus de confection des analyses d'impact, à la nature de leur contenu, à la fonction de contrôle qui s'exerce sur elles, à l'utilisation qui en est faite, à la façon dont elles sont appropriées ainsi qu'à la sanction que le juge leur applique ou non.

Dans ce numéro plusieurs de ces thèmes sont abordés à partir de problématiques souvent novatrices aussi bien dans des perspectives comparatives que dans des contextes nationaux.

L'article de Patricia Popelier « *L'analyse d'impact de la réglementation : une perspective juridique* » est centré sur le contrôle opéré par le juge en matière d'analyse d'impact. Plus précisément elle s'intéresse à la judiciarisation des instruments de la réglementation consti-

tuant eux-mêmes des analyses non juridiques. Ce qui retient son attention est l'attitude du juge face à l'absence ou aux lacunes de l'analyse d'impact de la réglementation ainsi que, en dehors même de la procédure formelle de l'AIR, au regard de la présence et de la qualité des arguments fondés sur des preuves présentées à l'appui de la réglementation considérée. Ce point est essentiel dans la mesure où l'acceptation formelle par les responsables de la réglementation (pouvoirs législatif comme exécutif) de l'obligation de produire une analyse d'impact peut s'accompagner de modes d'appropriation réelle très variés résultant de stratégies d'adaptation allant de l'acquiescement à peu près total à la manipulation la plus forte (Oliver, 1990). Les exigences du juge peuvent mettre à mal certaines stratégies de contournement de la contrainte et sont parfois les seules à le pouvoir.

Centrant son article sur le cas européen, Patricia Popelier souligne de façon incidente qu'aux États-Unis « l'examen de la rationalité procédurale des actes législatifs en vertu de la clause de respect de la loi (*due process clause*) fait l'objet de beaucoup plus de retenue que l'examen de « l'arbitraire et des caprices » des actions des agences ». Cette retenue du juge face au législatif se retrouve manifeste dans le cas français et la jurisprudence du Conseil Constitutionnel en la matière (Cf. Suite de son article, ainsi que Perroud et Gibert dans ce numéro).

Le problème de l'alignement des analyses d'impact sur le savoir scientifique, qui a déjà fait l'objet d'un intérêt marqué par les chercheurs - Cf. par exemple Desmarais et Hird. (2014) ainsi que Rissi et Sager, (2013) - est abordé par les deux articles de De Francesco d'une part et de Baiz et Nahkla d'autre part.

Le premier article est centré sur la production des analyses d'impact, le second sur la confection même de la politique et sa justification en termes d'analyse d'impact. Leurs points de départ sont très différents.

De Francesco dans « *Aligner les analyses d'impact sur le savoir scientifique* » s'intéresse au défi que soulève la volonté d'être « *evidence based* » dans une analyse d'impact. Le réalisme impose en effet que l'on n'attende pas des auteurs d'une analyse qu'ils développent des connaissances véritablement nouvelles à l'occasion de leur étude, laquelle doit s'inscrire dans un agenda politique et ne dispose ni des moyens ni du temps comparables à ceux d'un véritable programme de recherche. On peut seulement attendre de ces auteurs, de façon moins exigeante, qu'ils fassent usage du meilleur savoir disponible dans le domaine concerné par la norme envisagée au moment de la réalisation de leur analyse d'impact. Leur travail relève donc d'un travail d'inventaire, de la capitalisation du savoir, du choix entre les conclusions éventuellement contradictoires de la littérature. Ces prémisses posées, De Francesco s'efforce d'apprécier sur un exemple, celui de la libéralisation du rail dans l'Union Européenne, si tel est bien le cas. Il en arrive au constat d'un déphasage sur les pratiques de « production de la connaissance » entre le monde académique et les auteurs des analyses d'impact : ces derniers s'appuient plus volontiers sur des rapports antérieurs émanant de firmes d'études et de conseil qui utilisent des outils et raisonnements différents de ceux des académiques.

Baiz et Nahkla dans leur article « *Pour une approche algorithmique de la nature protéiforme et fractale des instruments* » invitent à une perception très méthodique de la conception des politiques publiques au travers d'une démarche très formalisée de ce qui est dénommé habituellement dans la littérature la théorie d'action ou encore théorie du changement social (Weiss, 1998). Ils rejoignent, de façon plus systématique, les travaux de cartographie d'une politique, assez nombreux en France dans les évaluations réalisées en

matière de santé. Leur approche est évidemment utilisable en matière d'évaluation *ex ante*, comme grille de décodage d'une loi ou d'une politique et comme moyen de faire apparaître les éventuelles incohérences ou les hypothèses peu probables de la chaîne causale qui sous-tend un projet de loi ou de politique, chaîne causale très souvent présentée de façon plus rhétorique que démonstrative. D'une façon très différente certes de l'appel de Francesco à ce que les auteurs d'une étude d'impact montrent qu'ils utilisent le meilleur savoir disponible existant dans la littérature, Baiz et Nahkla rendent eux aussi plus exigeante la charge de la preuve qui incomberait aux auteurs des projets de réglementation ou de politique. L'un des points les plus intéressants de leur approche est d'ouvrir la perspective en permettant, grâce à la fractalisation, de naviguer entre les différents registres, du macro au nano, et par là même d'intégrer dans cette approche les détails de la mise en œuvre prévue aussi bien que les traits du registre « noble » de la conception de la politique. Un autre point saillant de leur article est de concourir à démonter le caractère flou, voire trompeur de catégories génériques les plus fréquemment utilisées, qui sont plus utiles à des fins de communication que révélatrices de la nature réelle dont elles parent un instrument (Cf. à cet égard leur exemple de la notion de taxe)

L'article de Katarina Staroňová « *Comparaison du rôle des organes de contrôle de la réglementation dans les pays d'Europe centrale et orientale* » est consacré à une analyse comparative de la configuration et du rôle des organes de contrôle de la réglementation ou organes de contrôle réglementaire ou encore auditeurs des études d'impact dans cinq pays de l'Europe de l'est : la République Tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie. Son approche consiste à présenter une genèse de la mise en place, dans chacun des pays, de ces organes chargés de donner un avis non juridictionnel sur la qualité des analyses d'impact avant l'adoption de la norme sur laquelle porte l'analyse. Elle analyse également l'évolution de la structure et du rôle de chacun de ces organes à partir d'une grille qui caractérise les différentes dimensions du rôle des organes de contrôle réglementaires dans les trois cas de figure d'une appropriation instrumentale, d'une appropriation stratégique et d'une appropriation symbolique. L'application de cette grille aux cinq pays étudiés lui permet de conclure à des différences très significatives entre les États, constat qui confirme l'idée de non-convergence des appropriations de l'AIR (Radaelli, 2005). Elle souligne également les changements opérés d'un type d'appropriation à un autre au sein d'un même État, qui peuvent parfois s'apparenter à des régressions au regard de la *doxa*.

La seconde partie du numéro regroupe une série d'articles qui centrent leur analyse sur des pratiques nationales, belge pour l'un, française pour les trois autres.

L'article de Joël Ficot « *Un rendez-vous manqué ? La difficile institutionnalisation des lois fédérales* » traite à la fois de l'évaluation *ex ante* et de l'évaluation *ex post* des lois. L'auteur s'applique à distinguer l'évaluation législative de l'évaluation de politique et étudie le processus d'institutionnalisation de l'évaluation, les modes d'appropriation et les limites qui en résultent. Sur un champ plus large (*ex post* aussi bien qu'*ex ante*) mais dans un seul État il traite de problèmes que Staroňová aborde pour cinq États de l'Europe de l'Est. Au sein des quatre hypothèses qu'il formule, l'une d'entre elle apparaît spécifique à la Belgique : « *le poids de deux facteurs, qui tendent à se recouvrir dans les dernières années : la concurrence entre les deux chambres du Parlement, et les omniprésentes tensions intercommunautaires entre partis francophones et néerlandophones* ». Les modes d'appropriation apparaissent ainsi de façon classique dans l'optique neo-institutionnaliste

comme une adaptation d'un isomorphisme par nature importé à un environnement spécifique dont la *doxa* internationale – simplification ou optimisme communicationnel obligent- fait grandement abstraction.

L'article de Perroud comme celui de Patrick Gibert se centrent sur la pratique française de l'analyse d'impact rebaptisée étude d'impact par le législateur national. Le facteur explicatif le plus visible de la différenciation des deux papiers tient à l'appartenance disciplinaire des deux auteurs, juriste pour le premier, gestionnaire pour le second.

L'article de Perroud « *Les études d'impact dans l'action publique en France : perspective critique et propositions* » rappelle la vieille filiation de l'étude d'impact, dans une lignée qui inclut les méthodes d'évaluation *a priori*, mises en avant à l'époque de la rationalisation des choix budgétaires (RCB), et centre une partie de son analyse de l'échec constaté dans l'appropriation de la méthode - au regard de la complétude et de la qualité des études produites- sur le rôle du Conseil d'État, ainsi que sur les limites dont témoigne l'administration française, tant en matière de compétences évaluatives et plus généralement d'expertise qu'en matière d'organisation de l'évaluation. Le papier de Perroud se poursuit par une analyse critique des propositions de réformes inscrites à l'agenda institutionnel, en particulier depuis le commencement de la nouvelle législature et l'intérêt renouvelé de certains parlementaires pour un instrument susceptible d'améliorer leur information et donc de jouer sur l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif. Une partie importante de l'article, en corollaire avec les limites que l'auteur voit perdurer dans l'étude d'impact législative, est la mise en exergue de l'importance qu'il estime excessive de la loi comme vecteur des politiques publiques et le plaidoyer auquel il aboutit en faveur d'une délégation de l'élaboration des politiques publiques à des niveaux inférieurs à celui du pouvoir législatif. Cette délégation, l'auteur la souhaite non par le système des ordonnances, moyen privilégié par la constitution de la V^e république pour une délégation temporaire et ponctuelle au pouvoir exécutif, mais par le recours à un système d'agence sur le modèle américain. Ce système, du fait des contraintes, affinées par la jurisprudence, qui s'imposent aux agences en matière de consultation et d'analyse d'impact, lui paraît un bon moyen d'équilibrer, dans l'élaboration des politiques, une prise en compte rigoureuse des expertises et une pratique démocratique réelle.

L'article de Patrick Gibert « *Réflexions sur l'appropriation française de l'analyse d'impact de la réglementation dans le cas de la mise en œuvre des études d'impact des projets de loi* » insiste sur la multiplicité des objectifs- parfois contradictoires- que l'on a assignés dans les différents pays de l'OCDE à l'AIR faisant de celle-ci un « objet frontière » (Star et Griesemer, 1989) auquel il est difficile de s'opposer, tant ses alliés naturels (Akrich, Callon et Latour, 1988) peuvent être nombreux. Il estime au sein de ces objectifs ceux qui ont été le plus mis en avant dans les débats publics en France, en soulignant les écarts par rapport à la *doxa* internationale (faiblesse par exemple des paradigmes libéral et participatif) et la diminution des contradictions entre objectifs poursuivis qu'entraîne le centrage sur quelques objectifs prioritaires. À partir d'une étude quantitative des développements de quatre études d'impact concernant des projets de lois soumis par le gouvernement d'Édouard Philippe à la nouvelle législature, il confirme la primauté accordée dans ces études aux développements de type juridique et la grande pauvreté des développements consacrés à l'étude des conséquences des projets de loi.

L'article de Jean-Raphael Pellas « *L'étude d'impact en matière de politique patrimoniale : un référentiel en trompe l'œil ?* » est une monographie qui porte sur une loi qui entre autres utilise le système du label Culturel. Le recours à ce type d'instrument de politique publique

mérite notre attention dans le cadre d'une procédure, à savoir l'étude d'impact, dont une des justifications et un des points de centrage est l'examen des options possibles en dehors de la norme contraignante, car le label joue sur la réputation ou l'image. Ainsi que l'indique l'auteur « Marqueur de notoriété, les labels culturels visent autant à identifier des institutions en charge d'actions culturelles dignes d'intérêt que de canaliser des financements à leur profit dans le respect d'un cahier des charges rigoureux. En d'autres termes, le label culturel exprime d'un point de vue axiologique la valeur de l'institution en charge « d'un service public » et partant informe le public de sa qualité. D'un point de vue normatif, le label culturel détermine les conditions de la constitution, de la conservation et de la mise en valeur des dispositifs concernés. » Le papier de Pellas note un examen rigoureux des options à propos de l'art contemporain : le fait est suffisamment rare dans la pratique française pour être signalé.

La présente livraison comporte également une synthèse réalisée par Danièle Lamarque des trois tables rondes qui ont réuni des participants œuvrant à divers titres au sein des administrations nationales ou européennes, à la pratique, au contrôle ou à la diffusion tant des études d'impact que de la doctrine y ayant trait. Ces tables rondes ont porté sur le contrôle et l'évaluation des études d'impact, sur l'impact des évaluations *ex ante* sur le processus de décision et les relations entre les différents pouvoirs ainsi que sur la place de l'étude d'impact parmi d'autres modes d'analyse et d'aide à la décision. Le lecteur pourra comparer les positions assez convergentes prises par le monde des spécialistes administratifs avec les analyses des académiques, en particulier celles de la première partie du numéro. Il y trouvera sans doute des différences d'approches ou de tonalité, mais aussi une assez forte convergence quant aux conclusions.

Une actualité récente est venue corroborer les analyses de l'appropriation pour le moins particulière de l'étude d'impact des projets de loi en France. Un référé du 22 juin 2018 de la Cour des comptes ¹ au Premier ministre analyse les études d'impact législatives dans les ministères sociaux² et en dresse un bilan très négatif : les études sont d'une « grande hétérogénéité dans leur contenu » et se révèlent « globalement peu éclairantes » ; pour la Cour cette situation s'explique par « la faiblesse, voire l'inexistence du contrôle qualité de ces études... l'ensemble des contrôles exercés (SGG³, Conseil d'État, conférence des présidents de la première assemblée saisie, Conseil constitutionnel...) portent sur le respect formel des dispositions de la loi organique mais pas sur la pertinence, ni sur la cohérence des études d'impact présentées. » La Cour s'est également étonnée de la faible utilisation des services statistiques des ministères pour la production d'informations susceptibles d'étayer utilement les études d'impact ; elle a noté que ces services se concentraient –surtout en période de restriction des moyens humains- sur leurs activités récurrentes et que leur action s'inscrivait « dans un paysage marqué par la présence de nombreux autres producteurs dont les travaux ne sont pas coordonnés ni capitalisés dans une optique d'aide à la décision ». Cette analyse n'a rien de surprenant pour les nombreux observateurs qui ont tous abouti au même type de conclusion. Elle conforte l'idée de la très faible place de l'étude d'impact dans l'ordre des priorités des instances tant politiques qu'administratives, et son appropriation trop fréquente

¹ Référé n° S2018-1483

² Plus particulièrement sur quatre dispositifs : les emplois d'avenir, la garantie jeunes, la prime d'activité et les transferts de compétences au profit des régions en matière de formation professionnelle, prévus par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

³ Secrétariat général du gouvernement

comme une formalité que l'on n'accomplit que parce que la loi l'impose. Ce qui est peut-être plus nouveau et choquant dans l'affaire est la réponse, réglementaire, du Premier ministre à ce référé : elle relève bien davantage de la catégorie du déni que d'une contre analyse des études critiquées. Selon cette réponse le droit est respecté et « Loin d'être lacunaires, les études d'impact analysées par la Cour des comptes font état de(s) ces différentes informations (requis par la loi organique) ; ce qui explique pourquoi le Parlement n'a pas mis en œuvre la procédure prévue par l'article 39⁴ de la Constitution du 4 octobre 1958 » En d'autres termes les études sont bonnes parce que la majorité parlementaire qui domine par construction dans le recours à l'article 39 n'a pas activé celui-ci. Faiblesse insigne de cet article qui confie *de facto* aux soutiens d'un gouvernement⁵ le soin de s'opposer à la mauvaise qualité des documents que celui-ci transmet au parlement à l'appui d'un texte qu'il lui propose d'adopter, faiblesse insigne également d'un argument qui transfère au politique la capacité de se prononcer sur la qualité d'un document qui ressortit en principe à la rationalité économique et managériale.

Une autre actualité aussi récente fait envisager de façon plus positive l'appropriation de l'analyse d'impact par un des principaux acteurs concernés : le juge, et ceci dans le cadre européen.

Par un arrêt du 4 septembre 2018, *Client Earth vs Commission européenne*, la Cour de justice européenne a annulé deux décisions de la Commission européenne refusant l'accès à deux rapports d'analyse d'impact en matière environnementale⁶ (établis en vue d'une réglementation éventuelle à laquelle la Commission avait en définitive renoncé), ainsi qu'aux avis du comité d'analyse d'impact y afférant.

Pour refuser l'accès aux documents en cause la Commission s'était appuyée sur l'article 3 du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil,⁷ qui énonce que parmi les exceptions à l'accès du public aux documents de l'une des institutions européennes figure le cas où un « *document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution... ; a trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision* ». L'accès à ce document « *est refusé dans le cas où sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé* ».

La Cour a motivé son arrêt par les principes de transparence et d'accès aux documents énoncés par le susdit règlement, malgré le cas d'exception mentionné ci-dessus. Pour la Commission, défendante dans l'affaire, les dangers présentés par une divulgation précoce de ces documents portaient gravement atteinte à ses processus décisionnels en cours, réduisait « sa capacité à trouver des compromis et risquerait d'engendrer des pressions extérieures qui pourraient entraver ces difficiles processus, lors desquels devrait régner un climat de

⁴ Sur cet article 39 Cf. en particulier l'article de Patricia Popelier dans le présent numéro.

⁵ Sauf dans le cas où le texte est d'abord déposé au Sénat et où l'opposition ou les oppositions dominent celui-ci. L'occurrence de cette configuration a permis la mise en œuvre de l'article 39 pour insuffisance de l'étude d'impact 1 fois et le Sénat fut débouté par le conseil constitutionnel de sa demande (Cf. Popelier)

⁶ « rapport d'analyse d'impact concernant un projet d'instrument contraignant définissant le cadre stratégique des procédures d'inspection et de surveillance basées sur les risques et relatives à la législation environnementale de l'Union européenne », « projet de rapport d'analyse d'impact relatif à l'accès à la justice en matière environnementale au niveau des États membres dans le domaine de la politique environnementale de l'Union européenne ».

⁷ du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

confiance. » La Cour a fait droit aux arguments de Client Earth qui alléguait au contraire que « une telle divulgation, à un moment où le processus décisionnel de la Commission est en cours, permet, d'une part, aux citoyens de comprendre les options envisagées par cette institution et les choix opérés par celle-ci et, de cette manière, de connaître les considérations qui sous-tendent l'action législative de l'Union. D'autre part, cette divulgation met ces citoyens en mesure de faire valoir utilement leur point de vue sur ces choix avant que ceux-ci ne soient définitivement arrêtés... ». L'argument était renforcé par le fait que les documents litigieux se rapportaient à des initiatives législatives envisagées dans le domaine environnemental alors qu'une réglementation particulière dispose qu'il convient de garantir une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible des informations environnementales⁸.

Deux points dans cet arrêt sont particulièrement intéressants. Le premier est que la Cour pose que « la procédure d'analyse d'impact ne constitue pas un type de procédure qui, en tant que tel, présente des caractéristiques s'opposant, par principe, à ce qu'une pleine transparence soit accordée... la transparence garantit la crédibilité de l'action de celle-ci (la Commission) aux yeux des citoyens et des organisations concernées et contribue ainsi précisément à assurer que cette institution agit en pleine indépendance et dans le seul intérêt général. C'est plutôt l'absence d'information du public et de débat qui est susceptible de faire naître des doutes sur l'accomplissement, par ladite institution, de ses missions en toute indépendance et dans le seul intérêt général ».

La Cour en déduit, c'est le second point notable, que l'exception au principe d'accessibilité doit faire l'objet « d'une interprétation et d'une application d'autant plus strictes ».

La Cour de justice étaye par-là l'idée que l'analyse d'impact doit servir au plus tôt dans les consultations et les participations, sollicitées ou non, concernant un projet de réglementation et que la simple invocation non démontrée de danger que ferait courir une divulgation précoce de l'étude ne saurait être opposée au juge. Ce faisant, en imposant la charge de la preuve à l'administration, elle fait disparaître une échappatoire commode à la contrainte de transparence ; ce jugement pourrait inspirer des juges nationaux dans les États membres de l'Union et renforcer ainsi la crédibilité de l'obligation de redevabilité des gouvernants.

---

⁸ Règlement n° 1367/2006

Bibliographie

- Akrich M., Callon M. et Latour B., 1988. À quoi tient le succès des innovations ? 1 : L'art de l'intéressement ; 2 : Le choix des porte-parole. *Gérer et Comprendre. Annales des Mines*, 4-17 et 14-29.
- Auby J.-B. and Perroud T., 2013. *Regulatory impact assessment. La evaluación de impacto regulatorio*. Global Law Press Editorial Derecho Global and INAP (instituto nacional de administracion publica, Séville).
- Costa M., Desmarais B. A. and Hird J. A., 2016. Science Use in Regulatory Impact Analysis: The Effects of Political Attention and Controversy. *Review of Policy Research* 33 (3), 251-269.
- Desmarais B. A. and Hird J. A., 2014. Public Policy's Bibliography: The Use of Research in US Regulatory Impact Analyses. *Regulation & Governance* 8 (4), 497-510.
- Devriendt E. et Monte M., 2015. L'exposé des motifs: un discours d'autorité. Le cas des lois françaises de 2003, 2010 et 2014 sur les retraites. *Mots. Les langages du politique* 1, 67-84.
- Dunlop C. A., Maggetti M., Radaelli C. M. and Russel D., 2012. The Many Uses of Regulatory Impact Assessment: A Meta Analysis of EU and UK cases. *Regulation & Governance* 6 (1), 23-45.
- Elder C. D. and Cobb R. W., 1984. Agenda Building and the Politics of Aging. *Policy Studies Journal* 13 (1), 115-129.
- Ellig J., 2013. Improving Regulatory Impact Analysis through Process Reform. *Mercatus Center George Mason University* 23.
- Heinrich C. J., 2007. Evidence-Based Policy and Performance Management: Challenges and Prospects in two Parallel Movements. *The American Review of Public Administration* 37 (3), 255-277.
- Lianos I et Karliuk M. (eds), 2014. Études d'impact et production normative. *Revue française d'administration publique* 149.
- Muller P., 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique* 50 (2), 189-208.
- Oliver C., 1991. Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review* 16 (1), 145-179.
- Radaelli C., 2005. Diffusion without Convergence: how Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy* 12 (5), 924-943.
- Rissi C. and Sager F., 2013. Types of Knowledge Utilization of Regulatory Impact Assessments: Evidence from Swiss Policymaking. *Regulation & Governance* 7 (3), 348-364.
- Star S. L. and Griesemer J. R., 1989. Institutional Ecology, "Translations" and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-3.9 *Social Studies of Science* 19 (3), 387-420
- Weiss C., 1997. *Evaluation Methods for Studying Policies and Programs*. Prentice Hall, Upper Saddle River.

**Le Comité scientifique du colloque du colloque sur l'analyse d'impact
de la réglementation AIR Luxembourg 23 et 24 novembre 2017 comprenait :**

AUBY Jean Bernard, *Sciences Po Paris* ;
DE FRANCESCO Fabrizio, *University of Strathclyde* ;
DURAN Patrice, *ENS Paris Saclay* ;
GIBERT Patrick, *Université de Paris-Nanterre* ;
HOSTERT Marc, *Cour des comptes européenne* ;
LAMARQUE Danièle, *Cour des comptes européenne* ;
MATTIJS Jan, *Université libre de Bruxelles, Brussels* ;
PERROUD Thomas, *Université de Paris II* ;
POPELIER Patricia, *Antwerp University* ;
RADAELLI Claudio, *University of Exeter* ;
STAROŇOVÁ Katarina, *Comenius University Bratislava*.