

# La place de l'évaluation dans les fonctions législatives et de contrôle du Parlement européen

**Danièle Lamarque**

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE** 2021/1 (N° 177), PAGES 45 À 56  
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.177.0051

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2021-1-page-45.htm>



**CAIRN.INFO**  
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.**

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# LA PLACE DE L'ÉVALUATION DANS LES FONCTIONS LÉGISLATIVES ET DE CONTRÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Danièle LAMARQUE

*Ancienne membre de la Cour des comptes européenne, présidente de la Société européenne d'évaluation*

## Résumé

Dans un contexte général de faible institutionnalisation de l'évaluation dans les parlements, le développement de l'évaluation au sein des institutions européennes se distingue par un dispositif extensif comprenant des dispositions légales, des guides pratiques et un système de contrôle de qualité. Le Parlement y recourt activement pour la mise en œuvre de ses fonctions législatives et de contrôle. Des améliorations sont toutefois nécessaires pour une meilleure intégration de l'évaluation dans le processus d'élaboration des politiques européennes.

## Mots-clefs

Clause de révision, étude l'impact, évaluation *ex post*, contrôle

## Abstract

— *The assessment of European public policies in the legislative and supervisory functions of the European Parliament – In a general context of a weak institutionalisation of evaluation in parliaments, the development of evaluation in the European institutions is characterised by a comprehensive framework including legal provisions, practical guidelines and quality control arrangements. The Parliament actively rely on it for implementing its legislative and supervision functions. However, some improvements appear necessary for a better inclusion of evaluation in the European policy making process.*

## Keywords

Review clause, impact assessment, *ex post* evaluation, scrutiny

L'évaluation est principalement une prérogative de l'exécutif et les parlements n'y jouent qu'un rôle plus restreint, ainsi qu'en attestent les études relatives à son institutionnalisation. L'Union européenne fait exception à cet égard : son dispositif d'évaluation, mis en place il y a deux décennies et considéré comme un des plus achevés, donne une place importante au Parlement, place que ce dernier s'est employé à renforcer au fur et à mesure de son affirmation institutionnelle et politique. Le système européen constitue ainsi un lieu privilégié d'observation du rôle de l'évaluation dans les deux missions principales du Parlement, la fonction législative et le contrôle de l'exécutif. Il permet d'apprécier le rôle respectif des différents facteurs d'institutionnalisation de l'évaluation : l'équilibre des pouvoirs, le cadre législatif, l'accompagnement méthodologique, le contrôle de qualité. Si la pratique révèle certaines faiblesses, elle confirme néanmoins la solidité du dispositif d'évaluation européen et la place active qu'y occupe le Parlement.

## LA PLACE DE L'ÉVALUATION DANS L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE : UN PAYSAGE CONTRASTÉ

L'évaluation des politiques publiques est principalement la prérogative de l'institution qui conçoit, définit et met en œuvre ces politiques, à savoir le pouvoir exécutif. Les parlements y contribuent au titre de leur double pouvoir législatif et de contrôle, mais sur un mode mineur reconnu comme tel par les études relatives à l'institutionnalisation de l'évaluation (Jacob, Speer, Furubo, 2015).

L'activité législative parlementaire fait une place grandissante à l'évaluation grâce à des dispositifs comme les clauses de révision, pratique introduite par les États-Unis dans les années 1960, et les études d'impact, destinées à évaluer les conséquences attendues du projet législatif dans les domaines financier, économique, social, environnemental ou autres. L'évaluation concourt également au contrôle de l'exécutif : certains parlements réalisent leurs propres évaluations et peuvent se doter à cet effet d'une unité dédiée. C'est le cas de la Suisse, de la France, de l'Australie ou de la Suède. Ils peuvent aussi être prescripteurs d'évaluations et les confier à des agences spécialisées, ou recourir à l'assistance de l'institution supérieure de contrôle (EPRS, 2020a).

La place de l'évaluation dans l'activité parlementaire est variable selon les pays et dépend du poids politique des assemblées, de leur proximité avec l'exécutif, ou du statut de l'opposition. L'évaluation est en effet plus développée dans un pays de tradition parlementaire ou dans un pays comme les États-Unis où le pouvoir législatif peut basculer en totalité dans l'opposition. Dans les pays où le Parlement est plus faible, l'évaluation peut être soutenue par un statut spécifique accordé à l'opposition (droits de tirage pour la demande d'évaluations, copilotage des missions d'évaluation). Pour les mêmes raisons, les moyens humains et financiers accordés aux parlementaires ou aux groupes pour soutenir leur activité sont très variables selon les pays <sup>1</sup>.

1. Gestion et finances publiques (2018), *Le financement public des Parlements en Europe, une autonomie financière en débat*, 2<sup>e</sup> Symposium européen des finances publiques, n° 5-2018, septembre-octobre 2018, Paris, Lavoisier.

## Les spécificités du système institutionnel et politique européen

La place de l'évaluation au Parlement européen s'inscrit dans le contexte institutionnel et politique particulier de l'Union, système supranational et monocaméral où les instances exécutives (Conseil et Commission) sont politiquement composites, composition au surplus fluctuante pour le Conseil. Bien qu'élu pour cinq ans, le Parlement européen n'apporte qu'une stabilité relative à cet équilibre institutionnel, notamment depuis les élections de 2019 qui ont mis fin à la prééminence des deux grands groupes politiques du PPE (Parti populaire européen) et du S&D (Socialistes et démocrates), qui ne représentent plus à eux deux que 47 % des sièges. Les votes sont donc plus que jamais le résultat d'alliances politiques entre des groupes où, au surplus, la discipline de vote ne s'exerce pas toujours, compte tenu des sensibilités individuelles et des caractéristiques des partis nationaux qui les composent.

Le Parlement, colégislateur avec le Conseil, participe à l'activité d'évaluation en relation avec la Commission, qui a l'initiative des actes, et dont il s'est rapproché depuis la Commission Juncker <sup>2</sup>. Les évaluations *ex ante* et *ex post* fournies par la Commission, les rapports de la Cour des comptes européenne, les travaux des *think tanks* et centres de recherche, nombreux dans la sphère européenne, lui apportent une information abondante qu'il complète par ses propres travaux. Il s'est doté à cet effet de moyens d'expertise propres.

## Une expertise au service de l'évaluation

Ce besoin d'expertise nécessaire aux parlementaires pour exercer leurs responsabilités législatives et de contrôle et affirmer leurs compétences face à l'exécutif avait été analysé en 2013 par le Parlement lui-même (Parlement européen, 2013a) <sup>3</sup> : il a depuis lors procédé à un renforcement de ses moyens, et dispose de deux directions générales rattachées au secrétariat général, respectivement chargées des politiques internes (DG IPOL) et des politiques extérieures (DG EXPO). Le Service de recherche (EPRS, ou European Parliamentary Research Service), également rattaché au secrétariat général et constitué en direction générale en 2013, est placé sous la responsabilité de la commission parlementaire des présidents de commission, qui garantit sa neutralité. C'est une structure de 43 personnes organisée en 3 directions : recherches réalisées à l'attention des membres du Parlement (depuis 2013), bibliothèque, analyse d'impact et valeur ajoutée européenne, cette dernière étant divisée en 3 unités – l'analyse d'impact, l'évaluation de la valeur ajoutée européenne et l'évaluation *ex post*. L'EPRS rend compte de ses activités dans un rapport détaillé (EPRS, 2019) <sup>4</sup>.

Cette capacité d'expertise permet au Parlement européen d'assurer une contribution significative, directe ou indirecte, à l'évaluation. Il participe à l'inscription des clauses d'évaluation dans les réglementations et concourt aux études d'impact. Il réalise, depuis 2016, l'étude d'impact des amendements significatifs. Il vérifie que la Commission remplit

2. Ce rapprochement se traduit par des rencontres plus fréquentes avec les Commissaires et la coutume du discours sur l'état de l'Union du président puis de la présidente de la Commission, suivi d'un débat.

3. Un rapport de mars 2013 du secrétariat général du Parlement, réalisé à la demande du groupe de travail mixte du Bureau et de la Commission des budgets du Parlement, comparait 4 parlements nationaux européens et le Congrès américain. Il situait le Parlement européen parmi les moins outillés en capacité d'expertise, toutefois devant l'Assemblée nationale française, classée dernière. Ce rapport a été mis à jour en 2016.

4. Le rapport rendu en mars 2019 est le cinquième depuis 2014.

ses obligations d'évaluation (EPRS, 2018a), et en assure le suivi : ses rapports d'activité et de suivi en continu par des « listes de contrôle » (*Rolling check lists*<sup>5</sup>) permettent de mesurer, quantitativement et qualitativement, l'activité d'évaluation, et de vérifier son intégration effective dans le processus législatif.

Au cours de la législature 2014-2019, le Service de recherche a livré 453 produits, tous publiés, dans le cadre de ses différentes missions : 188 étaient liés aux études d'impact (177 analyses des études d'impact de la Commission et plus de quarante études d'impact des amendements significatifs, une pratique en hausse) ; 74 études de « valeur ajoutée » portaient sur les coûts et bénéfices potentiels de l'action européenne, dont 21 sur le coût de la « non-Europe » et 15 à l'appui de rapports d'initiative parlementaire. L'unité d'évaluation *ex post*, créée en 2014, a réalisé à la demande des commissions 65 évaluations de politiques existantes.

Les deux directions du Parlement peuvent également réaliser des évaluations. La direction générale des politiques internes (IPOL) a ainsi réalisé, à la demande de la commission du développement régional (REGI), une étude critique sur le rôle de l'évaluation dans la politique de cohésion au cours de la période 2014-2020 (Parlement européen, 2020).

Le Parlement européen contribue ainsi de manière significative au dispositif d'évaluation de l'Union, progressivement développé depuis les années 2000.

## LA PLACE DE L'ÉVALUATION DANS LE CYCLE LÉGISLATIF EUROPÉEN : UN PROCESSUS INTÉGRÉ

L'évaluation s'applique à la majeure partie des politiques européennes et à toutes les nouvelles. Elle couvre l'ensemble du cycle politique, où elle vise à instaurer une boucle vertueuse allant de l'évaluation *ex ante* à l'évaluation *ex post*, cette dernière venant à son tour informer le nouveau processus législatif. Elle est appuyée par un cadre de référence méthodologique, des procédures et une organisation qui ont contribué à son acculturation.

### Une réglementation extensive

L'encadrement législatif et réglementaire des politiques européennes figure dans plusieurs dispositions des Traités, dans le règlement financier et dans les règlements relatifs aux fonds structurels et d'investissement.

Une obligation générale d'évaluation est inscrite à l'article 318 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : dans le cadre de la décharge accordée par le Parlement à la Commission sur l'exécution du budget, la Commission présente au Parlement et au Conseil « un rapport d'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus ». Plusieurs politiques sectorielles sont également sujettes à des évaluations, obligation qui s'étend aux États membres pour les politiques partagées. C'est le cas pour la politique de liberté, de sécurité et de justice (article 70 du TFUE), la politique de

5. L'EPRS réalise des *Rolling check-lists* de plusieurs types d'évaluations ou de mesures liées à l'évaluation : celles réalisées par la Commission, y compris les études d'impact ; la présence et le contenu des clauses de révision ; les observations de la Cour des comptes européenne ; les réponses de la Commission aux demandes du Parlement.

recherche, développement technologique et espace (article 181-2 du TFUE), de l'industrie (article 173-2 du TFUE), ou de la sécurité et de la défense (article 42-3 du Traité de l'Union européenne). Dans les secteurs qui ne donnent pas lieu à une harmonisation des dispositions législatives dans les États membres, comme l'emploi (art 149 du TFUE), la politique sociale (art 153 et 156 du TFUE) ou la santé publique (art 168-2 du TFUE), l'évaluation est davantage conçue comme un appui à l'élaboration d'indicateurs et à l'échange d'informations<sup>6</sup>. Quant à la politique d'aide au développement, si elle n'est pas assortie d'une disposition explicite d'évaluation, elle fait l'objet de très nombreuses évaluations qui s'exercent dans un contexte international fortement normé, notamment par l'OCDE. Tous ces dispositifs prévoient l'information du Parlement européen, et parfois des parlements nationaux.

Le règlement financier de l'Union<sup>7</sup>, dans son chapitre 7 relatif au principe de bonne gestion financière, article 30-4, dispose que :

« En vue d'améliorer la prise de décision, les institutions procèdent à des évaluations *ex ante* et *ex post*, conformément aux orientations définies par la Commission. Ces évaluations s'appliquent à tous les programmes et activités qui occasionnent des dépenses importantes et les résultats de ces évaluations sont communiqués au Parlement européen, au Conseil et aux administrations chargées de la dépense. »

Les règlements relatifs aux fonds structurels, qui représentent la moitié du budget européen, sont assortis de clauses d'évaluation depuis les années 1990 : le règlement de 1993 prescrit une évaluation préalable, à mi-parcours et *ex post* de ces opérations ; les deux premières sont dévolues aux États membres, la troisième à la Commission. Ces mesures, soutenues par un accompagnement méthodologique de la Commission, ont efficacement contribué au développement de l'évaluation au sein des États membres, en particulier au niveau régional pour ce qui concerne la France (Lamarque 2004, 2019). Elles ont connu des fluctuations, insistant davantage sur l'obligation formelle de couvrir un large éventail d'évaluations dans la programmation de 2002-2006, ou au contraire laissant davantage d'autonomie aux autorités de gestion pour déterminer le champ précis des évaluations, dans la programmation 2007-2013. Elles ont cependant été maintenues dans leurs grandes lignes au cours des programmations suivantes (l'évaluation *ex ante*, jugée trop formelle par la Commission, sera toutefois abandonnée dans le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027<sup>8</sup>).

Ces réglementations facilitent la mise en œuvre des évaluations. Ainsi, parmi les évaluations recensées par la Commission et codifiées selon leur origine, 40% résultent d'une obligation légale, 15% du règlement financier et 10% du cadre financier pluriannuel (EPRS, 2017). Elles sont renforcées par la pratique ancienne, et largement développée, des clauses de révision.

6. « Initiatives visant à développer les échanges d'informations et de meilleures pratiques, en fournissant des analyses comparatives et des conseils, ainsi qu'en promouvant les approches novatrices et en évaluant les expériences, notamment en ayant recours aux projets pilotes ».

7. Règlement n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

8. La Cour des comptes européenne (2017) a pour sa part recommandé de poursuivre le développement des conditions *ex ante*, en tant qu'instrument permettant d'évaluer la capacité des États membres d'utiliser les fonds de l'Union.

## Les clauses de révision

Une large majorité des actes législatifs européens comporte des clauses de révision (dites aussi de réexamen) imposant une évaluation à mi-parcours, ou à tout le moins une clause de « rendez-vous ». L'évaluation s'exerce ainsi de manière périodique, à des échéances de 3 à 5 ans plus en phase avec les cycles politiques (les mandats de la Commission et du Parlement sont de 5 ans). Ces échéances sont aussi plus courtes que le cycle financier : établi pour une période de 7 ans, précédée et suivie de 2 à 3 années assurant la transition entre les cycles, le cadre financier pluriannuel de l'Union couvre de fait une période de plus de dix ans.

Les clauses de révision, recommandées dès 1997 par l'OCDE (OCDE, 1997), ont été très tôt intégrées dans le processus législatif européen. En 2001, le rapport Mandelkern (2001) pour « Mieux légiférer » analysait les avantages et les inconvénients des clauses d'extinction (*sunset clauses*) ou de révision (*review clauses*). Les premières prévoient qu'une disposition législative est prise, en tout ou partie, pour une période limitée, au terme de laquelle elle devient caduque. La seconde, qui en est une forme atténuée, impose une évaluation après quelques années d'application. Une troisième option est l'engagement politique de procéder, à une échéance précise, à une évaluation des résultats du dispositif : moins bureaucratique, cette option n'engage toutefois que l'autorité qui l'énonce.

Réservé sur les clauses d'extinction, source d'instabilité du droit, le rapport soulignait les avantages des clauses de révision, qui obligent la Commission et le Parlement à examiner la pertinence et l'efficacité d'un dispositif et permettent le nettoyage de la législation à échéances régulières. Elles ont l'inconvénient d'allonger la procédure législative et devraient par ailleurs être réservées à certains types de domaines, à l'exclusion de ceux qui touchent les droits fondamentaux et où l'instabilité du droit peut être source de perturbations : mesures d'urgence prises en réponse à une crise, attente d'expertises scientifiques validant les options retenues, domaines sujets à des évolutions technologiques ou économiques rapides, projets pilotes.

Selon le dernier bilan établi par le Service de recherche du Parlement européen, pour la période 2014-2017, 81 % des directives et 58 % des règlements comportaient des clauses de révision.

Le Parlement européen contribue activement à l'inscription de l'évaluation dans le processus législatif ; moins sur le plan budgétaire, où il n'a pas le pouvoir de décider des ressources de l'Union (Arthuis, 2020) que dans l'édiction de normes : colégislateur, avec le Conseil, il jouit également, sur la base de l'article 225 du TFUE, d'un pouvoir d'initiative qu'il exerce en émettant des résolutions auxquelles la Commission doit répondre dans un délai de 3 mois. Les rapports d'initiative à portée législative, élaborés par les commissions compétentes, ne sont pas les plus fréquents (18 résolutions entre janvier 2017 et mai 2019). Le Parlement intervient plus fréquemment par des rapports d'initiative à caractère non législatif (201 pour la période citée). La Commission a répondu à 66 % des demandes, rarement dans les délais (11 %), et proposé des actions pour 48 % des propositions du Parlement (EPRS, 2020b). Enfin, dans le prolongement du rapprochement entre la Commission et le Parlement amorcé lors de la 8<sup>e</sup> législature, la présidence de la Commission actuelle s'est engagée à proposer des lois européennes sur la base de résolutions votées à la majorité par le Parlement.

La mise en œuvre des dispositions législatives relatives à l'évaluation prend place dans un dispositif général du « Mieux légiférer » qui prend en compte l'ensemble du cycle législatif, de la préparation au bilan de l'exécution, et s'appuie sur des procédures et une organisation dédiées.

### Un dispositif intégré

L'objectif du « Mieux légiférer » (*Better regulation*) est affiché dès les années 2000 pour améliorer la pertinence des politiques, éviter les mesures inutiles et en évaluer la valeur ajoutée pour l'Europe. C'est cependant à partir de 2015 que l'évaluation s'intègre plus étroitement dans le processus décisionnel et prend une coloration plus politique, marquée par une participation plus active du Parlement (Smismans, 2017).

Le dispositif de « Mieux légiférer » adopté par la Commission le 19 mai 2015 fait l'objet l'année suivante (13 avril 2016) d'un accord interinstitutionnel entre la Commission, le Conseil et le Parlement européens. Les trois institutions conviennent que :

« la législation de l'Union devrait être compréhensible et claire, permettre aux citoyens, aux administrations et aux entreprises de comprendre aisément leurs droits et leurs obligations, prévoir des exigences appropriées en matière d'information, de suivi et d'évaluation, éviter la réglementation excessive et les lourdeurs administratives, et être aisée à mettre en œuvre ».

L'obligation d'évaluation s'étend aux États membres au regard de la transposition et de l'application des politiques européennes. Bien que l'accord – qui n'a pas de pouvoir contraignant – associe les trois institutions, les deux principaux acteurs de cet engagement politique demeurent la Commission et le Parlement.

Composante essentielle du « Mieux légiférer », la démarche européenne d'évaluation *ex ante* est réputée s'inscrire parmi les plus achevées, selon l'OCDE. Elle n'est pas qualifiée d'évaluation, mais apparaît sous la terminologie d'analyse d'impact (ou *Regulatory Impact Assessment*, RIA <sup>9</sup>). Si les analyses d'impact relèvent de la Commission, sous le contrôle du Comité d'examen de la réglementation, le Parlement y joue un rôle actif dès 2002.

Le premier accord interinstitutionnel pour « Mieux légiférer » est conclu en décembre 2003. En 2005, une approche commune pour l'établissement des études d'impact est définie, puis le Parlement, par sa commission des affaires juridiques, encourage la Commission à poursuivre sa démarche. La Conférence des présidents de commissions, en 2008, établit un guide <sup>10</sup> mis à jour en 2013 et 2017, pour aider les commissions à analyser et utiliser les études d'impact. En 2011, le rapport Niebler préconise l'application de l'analyse d'impact, au sens large, à l'ensemble du cycle législatif, de l'*ex ante* à l'*ex post*. Le Bureau du Parlement crée alors une direction, la direction de l'analyse d'impact (IMPA), désormais intégrée au Service de recherche, chargée de produire des recherches et d'offrir une capacité d'analyse aux parlementaires et aux commissions, dans tous les champs des politiques européennes.

La phase d'analyse d'impact est assortie de plusieurs conditions destinées à faciliter sa mise en œuvre et son inscription dans le cycle politique : le principe « évaluer avant d'agir » (*Evaluate first*) pose que toute modification d'une réglementation existante doit être assortie d'une évaluation *ex post* du dispositif antérieur, destinée à alimenter l'analyse d'impact. Les deux opérations doivent, si possible, être conduites en parallèle (« *back to back* ») pour gagner du temps.

9. Ce sujet est abondamment traité : un ouvrage dirigé par les professeurs Auby et Perroud (2013) ; un numéro de la *Revue française d'administration publique* (Lianos et Karliuk, 2014) ; un numéro de la revue *Politiques et management public* (Gibert et Lamarque, 2018) ; une étude du CESE (Cabrespines, 2019) ; une revue dédiée (*Impact Assessment and Project Appraisal*) ; et de nombreux articles (Combrade, Desmarais, Gibert, Perroud, Radaelli, Renda, Staronova ...)

10. *The Impact Assessment Handbook*.

Cette phase préparatoire doit être assortie d'une consultation publique large. Cette mesure, énoncée dès 2002 <sup>11</sup> en conformité avec le principe de transparence affirmé par le Traité <sup>12</sup>, est institutionnalisée dans le dispositif du « Mieux légiférer » et étendue à tout le cycle de l'évaluation, y compris *ex post*. Réalisée par la voie de questionnaires publics en ligne ou de questionnaires ciblés adressés à des groupes précis de parties prenantes, cette consultation est organisée pour les nouveaux dispositifs et pour les principales évaluations.

À côté de l'évaluation *ex post* ont été développés d'autres produits, comme les « Fitness checks » ou bilans de qualité : ce sont des évaluations exhaustives appliquées à un domaine d'intervention, examinant comment plusieurs actes législatifs ont contribué, ou non, à la réalisation des objectifs stratégiques.

### Un accompagnement procédural et méthodologique

L'évaluation et ses différentes démarches sont définies et assorties de guides précisant les procédures et les méthodes applicables. La Commission a ainsi établi et publié des *Lignes directrices* qui définissent l'évaluation <sup>13</sup> et précisent les modalités de sa mise en œuvre <sup>14</sup>. Ce guide méthodologique, mis à jour en 2017 et assorti d'une « Boîte à outils », vise à harmoniser les pratiques des différentes directions générales, qui sont toutes chargées, mais dans des proportions variables, des évaluations *ex ante* et *ex post* <sup>15</sup>. La Commission tient une base de données de toutes les évaluations.

Le contrôle de qualité est assuré par le Comité d'examen de la réglementation, qui remplace en 2015 le Comité d'analyse d'impact avec des compétences plus étendues et un statut d'indépendance mieux affirmé (Gaffey, 2020). Composé de 7 membres à plein temps <sup>16</sup>, le Comité émet un avis et des recommandations sur tous les projets d'analyses d'impact de la Commission, ainsi que sur les principales évaluations et bilans de qualité. Les projets jugés insuffisants (un tiers des avis sur les analyses d'impact) sont renvoyés aux services pour être repris.

L'ancienneté du dispositif d'évaluation européen, son institutionnalisation et son caractère extensif, de même que les différents mécanismes de contrôle de qualité mis en place à la Commission comme au Parlement, permettent de tirer divers enseignements sur la place de l'évaluation au sein des institutions européennes, et en particulier du Parlement. Plus largement, ces dispositifs renvoient à diverses problématiques relatives à la définition et à la mise en œuvre de l'évaluation.

11. European Commission, *European Governance – A White Paper*, 25 July 2001, COM (2001) 428 final.

12. TUE article 11.

13. L'évaluation est « l'appréciation, fondée sur des éléments probants, de la mesure dans laquelle une intervention : est efficace et efficiente, est pertinente au regard des besoins et de ses objectifs, est cohérente tant sur le plan interne qu'avec les autres interventions de l'Union, apporte une valeur ajoutée de l'Union ».

14. European Commission, 2015, *Better Regulation Guidelines*, COM (2015) 215 final. Jusqu'en 2017 toutefois, les lignes directrices ne s'appliquaient pas aux réexamens *ex post* autres que les évaluations, alors même qu'ils comportent d'importants éléments d'évaluation ou doivent concourir à l'amélioration de la réglementation.

15. Les deux directions les plus productrices d'évaluations sont DEVCO (coopération internationale et développement) et NEAR (voisinage et négociations d'élargissement). Suivent GROW (marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME), ECHO (aide humanitaire et protection civile), FISMA (stabilité financière, services financiers et union des marchés de capitaux), SANTE (santé et sécurité alimentaire) et AGRI (agriculture et développement rural).

16. 4 hauts fonctionnaires de la Commission et 3 experts.

## LE MODÈLE EUROPÉEN À L'ÉPREUVE DE LA PRATIQUE

Le système européen est généralement considéré comme un des plus accomplis en matière d'institutionnalisation et d'usage de l'évaluation, et de contrôle de qualité (OCDE, 2015)<sup>17</sup>, compte tenu du contexte dans lequel il s'exerce (Renda, 2015). Il se distingue aussi par un parallélisme organisationnel entre les commissions parlementaires et les directions générales de la Commission. Dans un travail de prospective (Parlement européen, 2013b), le Parlement européen exprimait le souhait de mettre en place une structure d'évaluation plus transversale, davantage calée sur les différentes phases du cycle politique, afin d'améliorer son contrôle de l'exécutif.

Si la pratique de l'évaluation contribue efficacement au travail parlementaire, elle révèle aussi quelques faiblesses, assez comparables à celles que l'on peut relever dans nombre de dispositifs d'évaluation, et que le Parlement européen lui-même contribue à éclairer.

### Le dispositif des clauses de révision n'a pas atteint sa maturité

Le dispositif d'évaluation à mi-parcours de la législation européenne engage le législateur à maintenir la législation à jour et à l'adapter aux évolutions du contexte dans lequel elle opère. Le Service de recherche du Parlement européen recense ces clauses de révision et tient à jour leur suivi pour l'ensemble des actes pris au cours des législatures successives (EPRS, 2018b). Au cours de la période 2014-2017, sur 225 actes législatifs adoptés selon la procédure normale<sup>18</sup>, 147, soit 65 %, contenaient une clause de révision, cette clause étant considérée comme « substantielle »<sup>19</sup> pour 107 d'entre eux. L'exigence est plus fréquemment appliquée aux directives (81 % d'entre elles) qu'aux règlements (58 %).

Le contenu de ces clauses est variable : tantôt l'évaluation est seulement mentionnée, tantôt elle est détaillée, ses critères définis, son objectif précisé par une étude préalable d'un centre de recherche.

Ce dispositif n'est pas dépourvu de faiblesses, relevées par un rapport de la Cour des comptes européenne (Cour des comptes européenne, 2018) et une étude (Weber, Edwards, Huber 2017)<sup>20</sup>. La terminologie des clauses de révision est fluctuante : rapport annuel ou d'intérim, révision à mi-parcours, rapport final, rapport d'évaluation. La nature et le contenu du produit attendu sont dès lors incertains. Les échéances fixées pour son rendu sont variables selon la commission parlementaire concernée et sans lien entre le calendrier et le type d'acte visé. Plus grave, alors que le « Mieux légiférer » insiste sur l'obligation de transparence, l'étude précitée note que 17 % seulement de ces rapports sont publics, que très peu d'entre eux font l'objet d'une présentation à une commission parlementaire, et que moins encore donnent lieu à un amendement de la législation. Le principal progrès enregistré est l'inscription croissante de ces évaluations dans le programme d'activité de

17. En 2015, il a été classé par l'OCDE en 5<sup>e</sup> position après l'Australie, le Royaume-Uni, le Mexique et l'Allemagne, sur la base des indicateurs composites suivants : méthodologie, transparence, contrôle de qualité et recours systématique aux réexamens *ex post*.

18. Celle de colégislation entre le Conseil et le Parlement.

19. L'EPRS fait la distinction entre les clauses de révision « substantielle », c'est-à-dire prévoyant une évaluation ou une révision de fond, et les clauses plus légères reposant par exemple sur un simple rapport de mise en œuvre.

20. L'étude a analysé 681 clauses formulant une obligation de révision à la Commission et 153 à l'adresse des États membres dans la législation de 2004 à 2015. Elle évalue par ailleurs à 211 000 € le coût médian des évaluations réalisées.

la Commission. La Cour des comptes européenne déplore en outre la présence insuffisante de clauses de suivi, qui nécessitent la collecte de données auprès des États membres.

Au-delà de ces insuffisances, qui peuvent être corrigées par une meilleure appropriation des principes et des méthodes de l'évaluation, la pratique des clauses de révision soulève diverses questions plus fondamentales. Celle de l'articulation tout d'abord entre le temps de l'évaluation et le temps politique : le délai fixé pour la réalisation d'une évaluation n'est pas toujours suffisant pour que celle-ci soit capable d'appréhender les premiers résultats. Celle de son extension ensuite : associée au principe de précaution, qui prévoit l'application de mesures provisoires compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, l'obligation pour le législateur de mettre à jour une réglementation pourrait être susceptible de s'étendre aux États membres, lorsqu'ils appliquent une réglementation européenne <sup>21</sup>.

La clause de révision enfin, même si elle ne préjuge pas des suites à donner à l'évaluation, apparaît parfois comme un facteur potentiel d'instabilité du droit, et donc d'insécurité, du point de vue du Conseil d'État (Lasserre, 2020) :

«Le contenu, la valeur et les modalités de mise en œuvre de ces clauses de “rendez-vous” doivent donc être ajustés de manière fine afin de concilier les exigences d'efficacité et de stabilité».

### Un ciblage encore flou de l'évaluation

L'analyse des clauses de révision démontre que la notion même d'évaluation n'a pas encore été pleinement appropriée par le législateur : le produit attendu de l'évaluation à mi-parcours n'est pas clairement défini, et peut revêtir diverses formes, plus ou moins développées et caractérisées, dans une gamme qui part de la simple revue d'étape jusqu'à l'évaluation à part entière. Alors que seule l'évaluation fait l'objet d'une définition claire dans les documents établis par la Commission, elle n'est explicitement citée que dans 16 % des clauses, qui se contentent dans presque la moitié des cas de parler de « rapport ». La Cour des comptes européenne (Cour des comptes européenne, 2018) attribue ce manque de cohérence à l'absence de définitions et de lignes directrices interinstitutionnelles communes sur la rédaction et le contenu de ces clauses.

Les études d'impact elles-mêmes ne sont pas dépourvues d'ambiguïté : leur inscription dans le cycle vertueux de l'évaluation n'est qu'une de leurs finalités. Elles peuvent s'en voir affecter d'autres : par exemple, elles sont fréquemment chargées de concourir à la simplification administrative (suppression d'une à trois normes pour l'adoption d'une nouvelle) et à l'allègement des contraintes qui pèsent sur les citoyens et les entreprises ; de nombreux pays et l'Union européenne <sup>22</sup> l'invoquent. L'étude d'impact peut ainsi se voir affecter des finalités diverses, et pas seulement celle de former un des chaînons de la boucle évaluative. Elle relève ainsi de plusieurs paradigmes (Gibert, 2019).

Enfin, alors que les principes de transparence et d'association des parties prenantes sont une composante essentielle de l'évaluation, les consultations publiques qui accompagnent les initiatives stratégiques ou les évaluations d'interventions existantes, bien que pratiquées

21. C'est le sens des conclusions de l'avocat général de la Cour de justice de l'Union européenne, qui n'a pas été suivi par la Cour, dans l'affaire C.528-16 concernant la question préjudicielle adressée par le Conseil d'État français à propos des OGM (conclusions de l'avocat général M. Michal Bobek du 18 janvier 2018).

22. Voir le programme REFIT « Pour une réglementation affûtée et performante » inclus dans le programme du « Mieux légiférer ».

à large échelle <sup>23</sup>, présentent des faiblesses relevées par la Cour des comptes européenne (Cour des comptes européenne, 2019) : elles sont insuffisamment représentatives, puisqu'un petit nombre seulement de pays y répond, et que les réactions des internautes allemands représentent entre la moitié et les trois quarts des contributions.

\*

\* \*

Le dispositif européen d'évaluation, par son caractère extensif et sa construction progressive au cours de trois décennies, apporte des éclairages intéressants sur les conditions et les modalités d'intégration de l'évaluation dans l'activité parlementaire. Portée par une volonté d'affirmation politique du Parlement européen, cette intégration s'exerce dans un cadre législatif, procédural et méthodologique largement déterminé par la Commission. Le Parlement contribue au développement et au perfectionnement de ce cadre, dans lequel il inscrit l'exercice de ses missions législative et de supervision, tout en développant ses propres outils d'analyse et de contrôle de la qualité. Si l'appropriation de l'évaluation n'y est pas encore complète, elle y progresse néanmoins de manière suffisamment constante pour être constitutive d'une culture pérenne de l'évaluation.

## Références bibliographiques

- Arthuis, Jean (2020), « Cadre financier pluriannuel 2021-2027 : illusion démocratique, stop ou encore ? », Questions d'Europe n° 551, Fondation Robert Schuman.
- Cour des comptes européenne (2019), « *Donnez votre avis* » : les consultations publiques de la Commission mobilisent les citoyens, mais les activités de communication ne sont pas à la hauteur, Rapport spécial 2019/14, Office des publications.
- Cour des comptes européenne (2018), *Les réexamens ex post de la législation de l'UE : un système bien rodé, mais incomplet*, Rapport spécial 2018/16, Office des publications.
- Cour des comptes européenne (2017), *Les conditions ex ante et la réserve de performance dans le domaine de la cohésion : des instruments innovants, mais pas encore efficaces*, Rapport spécial 2017/15, Office des publications.
- EPRS (2020a), *Better Regulation Practices in National Parliaments*, PE 642.835, June 2020.
- EPRS (2020b), *European Commission follow-up to European Parliament requests, 2017-20149*, PE 642.838, June 2020.
- EPRS (2019), *Work in the Fields of Impact Assessment and European Added Value – Activity Report for 2018*, PE 631.723, March 2019.
- EPRS (2018a), *Parliamentary Scrutiny of the European Commission Implementation of the Treaty Provisions – European Implementation Assessment*, PE 627.115, October 2018.
- EPRS (2018b), *Review Clauses in EU Legislation – A Rolling Check List*, PE 621.821, June 2018.
- EPRS (2017), *Evaluation in the European Commission – Rolling Check List and State of Play*, PE 611.020, November 2017.

23. Une centaine par an. Ces questionnaires recueillent de 200 à 2000 réponses. La consultation sur l'heure d'été en a suscité 4,6 millions.

- Gaffey, Veronica (2020), “Regulatory Scrutiny Board: A Support for Evidence-Based Policymaking in the European Commission”, *Evaluation*, volume 6, number 2, April 2020, Sage, p. 166-176.
- Gibert, Patrick (2018), « Réflexions sur l’appropriation française de l’analyse d’impact de la réglementation (A. I. R.) dans le cas de la mise en œuvre des études d’impact des projets de loi », *Politiques et management public*, vol. 35, n° 3-4, juillet-décembre 2018, Paris, Lavoisier, p. 243-272.
- Gibert, Patrick et Lamarque, Danièle éd. (2018), *L’analyse d’impact de la réglementation au défi de sa mise en œuvre*, *Revue Politiques et management public*, vol 35 n° 3-4, juillet-décembre 2018, Paris, Lavoisier.
- Jacob, Steve, Speer, Sandra, Furubo, Jan-Eric (2015), “The Institutionalization of Evaluation Matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 Years Later”, *Evaluation*, 2015, vol.21 (1), Sage, p. 6-31.
- Lamarque, Danièle (2004), *L’évaluation des politiques locales*, Paris, LGDJ.
- Lamarque, Danièle (2019), « L’évaluation des politiques locales : un chantier inachevé », *Pouvoirs locaux*, n° 113 1/2019, juin, Paris.
- Lasserre, Bruno (2020), « Discours introductif du cycle de conférences sur l’évaluation des politiques publiques », Conseil d’État, *Conduire et partager l’évaluation des politiques publiques*, Paris, Les études du Conseil d’État.
- Lianos, Ioannis dir. (2014), « Études d’impact et production normative », *Revue française d’administration publique*, n° 149, Paris.
- Mandelkern, Dieudonné (2001), *Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report*, 13 November 2001.
- OCDE (1997), *The OECD report on Regulatory reform*.
- OCDE (2015), *Perspectives de l’OCDE sur la politique de la réglementation*, Paris, Éditions OCDE.
- Parlement européen (2020), Directorate General for Internal Policies, Policy department for Structural and Cohesion Policies, *The role of evaluation in Cohesion Policy*, PE 629.219, April 2020.
- Parlement européen (2013a), Secrétariat général, *La démocratie parlementaire en action*.
- Parlement européen (2013b), Secretary General, *Preparing for Complexity-European Parliament in 2025*, CSG EP 2025 Long term Trends team, March 2013.
- Renda, Andrea (2015), Parlement européen, Directorate General for Internal Policies, *Best Practices in Legislative and Regulatory Processes in a Constitutional Perspective: the Case of the European Union*.
- Smismans, Stijn (2017), “The Politicization of *ex post* Policy Evaluation in the EU”, *European Journal of Law Reform* (19) 1-2.
- Weber, Martin, Edwards, Nicholas, Huber, Stephen (2017), “EU Review Clauses in Need of Review? An Analysis of Review Clauses in EU Legislation in the Context of Better Law Making”, *European Journal of Risk Regulation*, 8 (2017), p. 121-139.