

# Consultation sur le bilan de Mieux Légiférer

---

*Cette réponse est apportée dans le cadre de la Consultation publique sur le [bilan de l'approche de la Commission européenne en matière d'amélioration de la réglementation](#). Nous parlons en tant qu'évaluateurs, également impliqués en tant que formateurs à la conception (analyse d'impact), à la conduite et à l'évaluation des politiques publiques pour le compte de la Commission européenne, et comme prestataire de services d'évaluation pour des institutions européennes.*

Après plus de 15 ans d'efforts, « Mieux légiférer » est probablement au monde une des approches les plus poussées et intégrées visant à institutionnaliser des pratiques de gestion axée sur les résultats à toutes les étapes du cycle des politiques publiques. Nous ne reviendrons pas sur la vision d'ensemble d'une politique basée sur des données probantes, qui nous semble pertinente pour une administration dont le rôle est de fournir une base de décision de qualité pour les instances politiques de l'Union.

« Mieux Légiférer » apparaît a priori comme un succès quantitatif, dans la mesure où la machine administrative européenne a effectivement intégré la pratique de l'analyse d'impact réglementaire, qui s'est donc ajoutée à la pratique évaluative. Les analyses d'impact en particulier se sont multipliées.

Cependant, et en nous plaçant en tant qu'évaluateurs, c'est l'utilité de Mieux légiférer que nous questionnons, c'est-à-dire la façon dont elle a permis de changer les pratiques des agents de la Commission et des parties prenantes vers :

- une conception et une évaluation de meilleure qualité,
- prenant mieux en compte l'ensemble des points de vue et des options possibles,
- favorisant un débat de meilleure qualité avec le Conseil et le Parlement européen,
- aboutissant à de meilleures politiques, plus susceptibles d'avoir in fine les effets attendus et de mieux contribuer à l'intérêt général.

Est-on en face d'un paradoxe : une des institutions au monde qui investit le plus dans les évaluations et les analyses d'impact, mais qui ne s'en servirait pas assez pour améliorer ses politiques ?

## UNE QUALITÉ INSUFFISANTE ?

De fait, aux différents maillons de la chaîne, les changements observés ne vont pas forcément dans le sens attendu. Le Comité d'examen de la Réglementation dresse un bilan mitigé : plus de 40 % des analyses d'impact restent initialement rejetées<sup>i</sup> ; l'analyse initiale du problème public et les options d'intervention qui en découlent étaient il y a 2 ans problématiques dans 70% des analyses d'impact<sup>ii</sup>. Si de plus en plus d'analyses d'impact sont précédées par une évaluation, des travaux récents tendent à montrer que les analyses d'impact s'appuyant réellement sur des évaluations sont rares ; et il y a encore moins d'évaluations s'appuyant sur des analyses d'impact<sup>iii</sup>.

---

## L'ESPRIT OU LA LETTRE ?

De notre point de vue, informé par la rencontre de plusieurs centaines de fonctionnaires européens, notamment dans le cadre des formations que nous donnons, un des enjeux de fond est que la Commission n'a pas suffisamment pris la mesure du changement de comportement des agents que représenterait le respect, non de la lettre, mais de l'esprit de « Mieux Légiférer ». Les fonctionnaires ne voient pas toujours l'intérêt de ce qu'ils voient comme un fardeau de plus ; ou comme un outil inefficace face à un processus de décision politique ; lorsqu'ils y voient de l'intérêt, ils ne savent pas comment aborder ce nouveau rôle qui leur est donné.

L'approche de la Commission pour mettre en place « Mieux Légiférer » a essentiellement consisté à créer des procédures strictes, accompagnées de lignes directrices et de boîtes à outils. Des formations ont également été mises en place. Le Comité d'examen de la Réglementation a été ajouté pour agir comme un « gros bâton » pour les fonctionnaires. Toute cette approche part de l'hypothèse qu'il suffit d'appliquer les règles pour que « Mieux Légiférer » soit mis en place.

Ainsi, il faut prendre avec précaution les données du Comité d'examen de la législation. De notre point de vue, elles montrent comment l'administration se met en conformité avec la règle ; pas comment elle change ses pratiques.

## DES PRINCIPES AU SERVICE D'UNE CULTURE COMMUNE

Or, de notre point de vue, « Mieux Légiférer » ne pourra réellement prendre vie que lorsque les agents de la Commission s'en saisiront, et édicter des règles n'y suffira pas. Il nous semble en particulier qu'il est essentiel de faire en sorte que les fonctionnaires adhèrent à « Mieux légiférer », non seulement à ses finalités, mais également qu'ils y voient leur intérêt dans leur métier et dans leurs relations avec les parties prenantes.

Une première approche doit consister à proposer non plus des procédures nouvelles, mais des principes fondateurs, auxquels les fonctionnaires de la Commission, mais aussi ses partenaires, pourront se rapporter dans leur pratique. Ces principes guident l'action en donnant du sens, ils doivent être utiles, inspirants, et leur dimension fondatrice fait qu'il est possible de s'y rapporter lorsque le contexte ou les besoins changent. Une bonne évaluation de « Mieux légiférer » pourrait être une évaluation au regard de ces principes<sup>iv</sup>.

## DONNER DU SENS AU MÉTIER

Plus largement, nous pensons qu'il y a une réflexion à avoir sur le fait que l'évaluation et l'analyse d'impact sont présents depuis si longtemps au sein de la Commission, sans que la culture de l'évaluation y soit plus prégnante.

Or, le métier des fonctionnaires européens change et la posture évaluative fait partie des éléments qu'ils doivent pouvoir mobiliser comme partie intégrante de leur travail.

La posture évaluative (*evaluative thinking*) est une application de la pensée critique dans le contexte de l'action publique. Elle se caractérise par une attitude curieuse, et la volonté de fonder sa démarche sur des éléments de preuve. Rentrer dans une posture évaluative, c'est identifier des hypothèses et poser les bonnes questions de façon à mieux comprendre, à travers une réflexion approfondie et la prise de recul, les phénomènes observés, et ainsi éclairer l'action et la prise de décision<sup>v</sup>.

Aujourd'hui l'évaluation comme l'analyse d'impact sont trop souvent compris comme un poids, alors qu'ils sont une chance pour les fonctionnaires européens, de réfléchir à leurs pratiques, à ce qu'ils considèrent comme contribuant à l'intérêt général, aux valeurs qu'ils portent, à leur rôle dans la fabrique de l'action publique européenne.

C'est ainsi typiquement en engageant collectivement une réflexion en profondeur sur les problèmes qui justifient l'action publique que les fonctionnaires européens peuvent apporter leur pierre à des processus trop administratifs, et jouer un rôle d'agent de changement.

Cela doit aussi passer par une valorisation de ces outils, de cette posture, et in fine de cette culture, par la hiérarchie de la Commission.

## VERS UN CORPS D'ÉVALUATEURS

Nous pensons également qu'il est nécessaire de renforcer la capacité des agents en termes de conception et d'évaluation des politiques publiques, ce qui ne veut pas dire simplement mettre en place des formations, mais travailler à mettre les compétences acquises au service du métier, et permettre de faire des choix opportuns dans la conception, la conduite et l'évaluation des politiques européennes, plutôt qu'être enserré par des procédures souvent inadaptées.

De plus, il nous semble qu'il est temps de mettre en place un « corps d'évaluateurs » au sein de la Commission, en reconnaissant qu'il s'agit d'un métier et d'une posture à part. Ces évaluateurs pourront agir comme les « méthodologues, maïeuticiens et médiateurs »<sup>vi</sup> dont les services ont besoin pour proposer des interventions plus pertinentes, et potentiellement plus cohérentes avec l'existant, plus efficaces, et plus efficaces.

Cela veut dire aussi accepter sans doute d'avoir de plus en plus d'évaluations réalisées en interne, sur un chemin similaire à celui suivi par les analyses d'impact, de façon à changer le rapport à l'évaluation qui est trop souvent vue comme une prestation plutôt qu'un processus interne. Faire en sorte que les évaluateurs de la Commission soient impliqués dans des évaluations en interne est aussi le seul moyen pour la Commission de développer une expertise suffisante de ce que c'est qu'une évaluation

---

et de ses enjeux, et donc de pouvoir mieux réfléchir à ses besoins et aux moyens d'y répondre : in fine, nous pensons que la pratique évaluative en interne ne peut que renforcer la qualité de la commande évaluative.

## LE LONG CHEMIN VERS DES ÉVALUATIONS PLUS UTILES

La présence de ces évaluateurs expérimentés et hautement qualifiés devrait s'accompagner d'une plus grande souplesse dans les procédures, permettant par exemple :

- d'utiliser les processus mis en place là où ils sont utiles : s'interroger sur le problème public est aussi important pour un programme financier que pour un règlement : quelle cohérence à ne le rendre obligatoire que pour la loi ? A contrario, pourquoi imposer cette étape pour des règlements très techniques qui ne relèvent pas des politiques publiques ?
- de concevoir des évaluations plus ad hoc, correspondant mieux aux besoins des services et des parties prenantes : une évaluation doit être utile avant tout !
- de faire des choix d'approche qui permettent de répondre aux questions qui se posent : pourquoi imposer une méthode inadéquate quand il en existe une telle diversité, [y compris pour l'évaluation d'impact](#) ?
- d'utiliser l'évaluation et l'analyse d'impact à l'échelle qui fait sens plutôt qu'à l'échelle obligatoire : quand verrons-nous l'évaluation des politiques de l'Union plutôt que de ses programmes ?
- de mieux lier évaluation et analyse d'impact lorsque cela fait sens ; si par exemple le contexte a changé et qu'un enjeu de pertinence se fait sentir, pourquoi l'évaluation ne serait-elle pas immédiatement dans une optique d'apprentissage et d'ouverture vers l'avenir, plutôt que de se cantonner à une logique rigide de conformité ?
- de mieux impliquer les parties prenantes, non pas tant en termes de consultation, mais de participation au processus évaluatif (co-rédaction des questions évaluatives, par exemple, et co-élaboration des conclusions et des recommandations pour les sujets les plus sensibles). Si le Parlement utilise trop peu les évaluations ou les analyses d'impact de la Commission<sup>vii</sup>, ne pourrait-on pas impliquer directement les parlementaires dans ces processus plutôt que de les voir comme des destinataires lointains ?

De notre point de vue, tout cela est nécessaire pour passer d'un « Mieux Légiférer » à de « Meilleures politiques publiques », au service de l'intérêt général et des citoyens européens.

---

<sup>i</sup> Regulatory Scrutiny Board (2018). [Annual Report 2017](#). (en anglais)

<sup>ii</sup> Regulatory Scrutiny Board (2017). [Annual Report 2016](#). Ce chiffre n'est plus fourni par le Comité d'examen de la réglementation.

<sup>iii</sup> Van Golen, T., & Van Voorst, S. (2016). Towards a Regulatory Cycle? The Use of Evaluative Information in Impact Assessments and Ex-post Evaluations in the European Union. *European Journal of Risk Regulation*, 7(2), 388–403. 1

<sup>iv</sup> Patton, M. Q. (2017). *Principles-focused Evaluation. The Guide*. Guildford Press.

<sup>v</sup> Traduction libre de celle proposée dans Buckley, J., Archibald, T., Hargraves, M., & Trochim, W. M. (2014). Defining and Teaching Evaluative Thinking. *American Journal of Evaluation*, 36(3), 375–388. <http://doi.org/10.1177/1098214015581706>

<sup>vi</sup> Monnier, E., Conan, M., Allen, B., Duran, P., Spenlehauer, V., & Toulemonde, J. (1992). *Évaluations de l'action des pouvoirs publics*. Collection CPE-Economica.

<sup>vii</sup> Zwaan, P., van Voorst, S., & Mastenbroek, E. (2016). Ex post legislative evaluation in the European Union: questioning the usage of evaluations as instruments for accountability. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4), 674–693. <http://doi.org/10.1177/0020852315598389>