

LES COLLOQUES INSTITUTIONNELS DU SÉNAT

ÉVALUATION ET QUALITÉ DE LA LÉGISLATION :
QUEL RÔLE POUR LES PARLEMENTS ?

LAW EVALUATION AND BETTER REGULATION :
THE ROLE FOR PARLIAMENTS

ACTES DU COLLOQUE
organisé en partenariat par



La commission sénatoriale
pour le contrôle
de l'application des lois

Scrutiny Committee
on Law implementation
of the French Senate



L'Organisation de coopération
et de développement économiques

Organisation for Economic
Cooperation and Development

- 5 Décembre 2013 -

SÉNAT - PALAIS DU LUXEMBOURG

Le colloque du 5 décembre 2013 sur le rôle des Parlements dans l'évaluation de la qualité de la loi a été organisé à l'initiative du Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, M. David Assouline, en partenariat avec l'OCDE.

Cette rencontre inaugurerait un cycle de colloques institutionnels à travers lesquels le Sénat souhaite mieux informer le public intéressé -aussi bien les simples citoyens que les décideurs publics ou privés- sur l'institution sénatoriale et sur la place, le rôle et le fonctionnement du Parlement.

Les Actes de ces colloques institutionnels seront publiés chaque fois dans une collection dont le présent recueil constitue le premier volume.

Composition de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Président M. David Assouline

Vice-présidents M. Philippe Bas, Mmes Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, MM. Ambroise Dupont, Stéphane Mazars, Louis Nègre, Mme Isabelle Pasquet

Secrétaires Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard

Membres M. Marcel-Pierre Cléach, Mme Cécile Cukierman, M. Philippe Darniche, Mmes Catherine Deroche, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Félix Desplan, Yves Détraigne, Mme Frédérique Espagnac, MM. Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyst, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome, Mme Laurence Rossignol, M. René Vandierendonck.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRÉSENTATION DES INTERVENANTS	5
ALLOCUTIONS D'OUVERTURE	9
• <i>David ASSOULINE, Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois</i>	9
• <i>Nick MALYSHEV, Chef de la division de la politique réglementaire, OCDE</i>	13
L'APPROCHE INSTITUTIONNELLE : LA PLACE DES PARLEMENTS DANS L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION	17
• <i>Christian VIGOUROUX, Président de la section du rapport et des études du Conseil d'État</i>	17
• <i>Serge LASVIGNES, Secrétaire général du Gouvernement</i>	21
• <i>Andrea RENDA, Coordonateur de l'European Network for Better Regulation (ENBR) au sein du Centre for European Policy Studies (CEPS)</i>	25
• <i>Dominique ROUSSEAU, Professeur des universités (Paris 1 Panthéon Sorbonne)</i>	31
• <i>Discussion et échanges avec la salle</i>	35
L'APPROCHE ORGANISATIONNELLE : LES INSTRUMENTS PARLEMENTAIRES D'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION	41
• <i>Christer ASTRÖM (Parlement suédois) : la pratique suédoise</i>	41
• <i>Jessica MULLEY (Chambre des Communes britannique) : la pratique britannique</i>	45
• <i>Elke BALLON (Parlement européen) : la pratique au Parlement européen</i>	49
• <i>Céline KAUFFMANN (OCDE) : la pratique dans quelques autres pays de l'OCDE</i>	53
• <i>Discussion et échanges avec la salle</i>	55
CLÔTURE DES TRAVAUX	59
• <i>David ASSOULINE, Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois</i>	59
« LAW EVALUATION AND BETTER REGULATION : THE ROLE FOR PARLIAMENTS » - SUMMARIZED WORKS	61
DOCUMENTS PROJETÉS À L'APPUI DES INTERVENTIONS	91
ANNEXES	119

PRÉSENTATION DES INTERVENANTS



David ASSOULINE

Sénateur de Paris (Groupe socialiste) depuis 2004, David Assouline est **Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois** depuis la mise en place de cette nouvelle instance en décembre 2011. Il est également Vice-président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. David Assouline est conseiller de Paris (20^e arrondissement).



Christer ÅSTRÖM

Christer Åström est chef du secrétariat chargé de l'évaluation et de la recherche au sein du Riksdag (Parlement suédois) depuis 2002. Le secrétariat apporte son soutien aux commissions parlementaires dans leurs activités d'évaluation et de recherche, prépare et mène à bien les projets de suivi et d'évaluation du Riksdag.



Elke BALLON

Elke Ballon est administratrice au secrétariat du Parlement européen depuis 2003. Elle a exercé des fonctions au sein de divers secrétariats de commissions parlementaires et départements thématiques. Elle est actuellement Chef de l'Unité des études d'impact *ex-ante* au sein de la Direction générale des services de recherche parlementaire.



Céline KAUFFMANN

Céline Kauffmann est économiste principale au sein de la Division de la Politique Réglementaire de la Direction de la Gouvernance Publique et du Développement Territorial de l'OCDE. Elle suit plus particulièrement les questions de coopération réglementaire internationale et la série de Tables Rondes du Comité de la Politique Réglementaire sur la réforme réglementaire en appui à une croissance inclusive.



Serge LASVIGNES

Serge Lasvignes est Secrétaire général du Gouvernement (SGG) depuis 2006. Il fut auparavant directeur du SGG de 1997 à 2006. Conseiller d'État, il a également exercé les fonctions de directeur des affaires générales, internationales et de la coopération et de directeur des affaires juridiques au sein du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche entre 1995 et 1997. Serge Lasvignes est également vice-président (ès qualités) du Comité de suivi de l'application des lois.



Nick MALYSHEV

Nick Malyshev est le chef de la Division de la Politique Réglementaire où il dirige le travail sur la politique et la réforme réglementaire aussi bien dans les pays de l'OCDE que non-OCDE. Il a mené à bien la mise à jour de l'instrument de l'OCDE sur la réforme réglementaire devenu la Recommandation du Conseil sur la Politique et la Réforme Réglementaires.



Charles-Henri MONTIN

Charles-Henri Montin est administrateur civil hors-classe du ministère des finances, ancien directeur dans trois organisations internationales. Il est actuellement représentant de la France et vice-président du comité de la politique réglementaire de l'OCDE. À ce titre il apporte son concours à certaines organisations internationales (OCDE, Banque Mondiale) et gouvernements étrangers dans leurs projets de modernisation en gouvernance publique.



Jessica MULLEY

Jessica Mulley est chef de l'Unité de contrôle (*Scrutiny Unit*) de la Chambre des Communes. Cette unité apporte son soutien au travail législatif conduit par les commissions de la Chambre des Communes et les commissions mixtes (avec la Chambre des Lords). Elle a travaillé antérieurement pour diverses commissions de contrôle sur les questions relatives aux collectivités locales, au logement, aux sciences et technologies, au commerce et à l'industrie.



Andrea RENDA

Andrea Renda est chercheur associé au Centre d'études politiques européennes (CEPS) à Bruxelles. Il conseille actuellement diverses institutions, dont la Commission européenne, le Parlement européen, la Banque mondiale et plusieurs gouvernements, sur la qualité réglementaire. Il a entre autres dirigé une étude sur les coûts et bénéfices de la réglementation pour le secrétariat général de la Commission européenne.



Dominique ROUSSEAU

Dominique Rousseau est Professeur de droit public à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Actuel Président du conseil scientifique de l'Association française de droit constitutionnel (AFDC), il a également co-fondé et dirigé le Centre d'études et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques (CERCOP) de l'Université de Montpellier. Dominique Rousseau est membre de l'Institut Universitaire de France et ancien membre du Conseil supérieur de la Magistrature.



Christian VIGOUROUX

Christian Vigouroux est Président de la section du rapport et des études du Conseil d'État depuis mars 2013. Conseiller d'État, il a également exercé les fonctions de directeur du cabinet du Garde des Sceaux à deux reprises : de 1997 à 2000, et de 2012 à 2013. Il fut également directeur du cabinet du ministre de l'Emploi et de la Solidarité de 2000 à 2002.

ALLOCUTIONS D'OUVERTURE

David ASSOULINE, Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Monsieur le représentant de l'OCDE, Monsieur le Secrétaire général du Gouvernement, Messieurs les Présidents, Monsieur le professeur, mes chers collègues, Mesdames et Messieurs, c'est pour moi un grand plaisir d'ouvrir ce matin ce colloque sur le rôle des parlements en matière d'évaluation de la qualité de la législation, organisé en partenariat par la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, que j'ai l'honneur de présider, et l'OCDE.

L'idée de cette rencontre est née ici même, en avril dernier, à l'issue d'un brillant exposé de la représentante de l'OCDE, Madame Céline Kauffmann, lors d'un forum sur l'application des lois organisé par ma commission, auquel le Secrétaire général du Gouvernement nous avait déjà fait l'honneur de participer. Ce fut également l'une des dernières interventions publiques de notre ami et grand spécialiste de ces questions, Monsieur Guy Carcassonne, disparu quelques temps plus tard et à qui je souhaite rendre hommage aujourd'hui. Madame Kauffmann nous avait donné un premier aperçu des méthodes de contrôle de l'application des lois dans plusieurs États de l'OCDE. Son exposé avait montré que par-delà la diversité des expériences nationales, tous les parlements étaient plus ou moins confrontés aux mêmes difficultés pour évaluer ce que certains appellent le « rendement réel » de leur travail de législateur et que j'appellerais plutôt l'effectivité et la mise en œuvre concrète de l'intention du législateur.

Nous avons tous compris l'intérêt de confronter nos pratiques et d'approfondir cette question somme toute encore assez mal connue. Dans ce domaine, l'OCDE, et plus précisément sa division de la politique réglementaire, est un interlocuteur de premier ordre. Cette organisation internationale dispose en effet de correspondants dans de très nombreuses administrations étrangères et collecte ainsi des données tout à fait précieuses. L'OCDE ne s'arrête d'ailleurs pas à la loi proprement dite mais s'intéresse plus généralement à l'évaluation de toutes les normes, y compris les règlements émanant du pouvoir exécutif. Ce problème de la qualité normative se pose en effet dans des termes très comparables pour la loi et les règlements. J'ajoute qu'il se pose également pour les normes européennes : nous savons tous à quel point, aujourd'hui, nos concitoyens et parfois les parlementaires sommes perturbés par la production pléthorique de ces normes européennes.

Notre colloque prolonge donc la rencontre du 16 avril et nous permettra d'en apprendre plus sur les pratiques de plusieurs de nos voisins et partenaires européens, ainsi que d'évoquer certaines expériences poursuivies dans quelques parlements hors d'Europe. Mais nous allons envisager aujourd'hui la question d'une manière plus large qu'en avril. Dépassant la notion d'application des lois proprement dite, nous nous intéresserons à l'applicabilité des lois, qui se pose comme un objectif fondamental d'une bonne politique législative. En effet, à quoi bon produire des normes si elles se révèlent inapplicables, soit parce qu'elles ne règlent pas réellement les problèmes à résoudre, soit parce que leur mise en œuvre effective nécessiterait de mobiliser des moyens humains, matériels ou budgétaires dont nous ne disposons pas ?

La qualité de la loi est largement tributaire de son applicabilité effective. S'assurer de cette qualité constitue l'une des responsabilités du Parlement. Le législateur ne peut plus se retrancher derrière la certitude rassurante d'exprimer la volonté générale. Il doit également s'assurer que cette volonté générale est traduite en objectifs réalistes, réalisables et atteignables. Cette exigence vaut d'ailleurs autant pour le Parlement chargé de voter la loi, que pour le Gouvernement qui dispose du pouvoir réglementaire, qui joue un rôle moteur dans la préparation et la discussion des projets de loi et qui, désormais, est soumis à l'obligation de les assortir d'études d'impact.

À cet égard, je considère que les études d'impact ne constituent pas un simple moyen d'information supplémentaire parmi d'autres. Elles représentent au contraire une véritable innovation conceptuelle associant aussi bien le Gouvernement qui les rédige que le Parlement qui les exploite, sans oublier, le cas échéant, le Conseil constitutionnel puisqu'il pourrait désormais être saisi dans l'hypothèse où la première assemblée examinant un projet de loi estimerait que l'étude d'impact ne répond pas aux prescriptions de la loi organique du 15 avril 2009. Certes, à l'heure actuelle, ces études d'impact restent encore de qualité très inégale, comme l'a d'ailleurs reconnu devant notre Commission le Ministre chargé des relations avec le Parlement. Ce procédé est néanmoins appelé à se perfectionner avec le temps et, j'en suis certain, il se révélera dans quelques années à la fois plus performant et plus banalisé.

L'une des pistes de réflexion pour rendre ces études d'impact plus utiles et efficaces consisterait en particulier à y définir des critères d'évaluation de la loi concernée. Cela permettrait d'intégrer la démarche d'analyse qualitative dès le début de la procédure législative, marquant un progrès significatif par rapport à la situation actuelle où nos évaluations s'opèrent toujours en aval. Grâce aux critères ainsi dégagés, le Parlement serait mieux à même, après un certain délai d'application, de vérifier si les buts assignés ont bien été atteints en y consacrant les moyens prévus.

S'il décelait au contraire un défaut de qualité de la loi, le législateur pourrait plus aisément rectifier le tir, soit en modifiant le dispositif défaillant, soit en y apportant les correctifs adéquats.

Cela étant, comme je l'ai souvent souligné, les assemblées ne disposent que rarement des outils leur permettant d'évaluer elles-mêmes de manière fiable l'impact des mesures soumises à leur examen, surtout en France. Elles restent donc tributaires des analyses du Gouvernement. Faut-il aller plus loin et, comme certains ont pu le préconiser, permettre aux parlementaires de discuter la pertinence de ces critères ? La question reste ouverte.

D'autres instruments s'avèrent également concevables pour permettre au Parlement de mieux évaluer et si possible renforcer la qualité de la loi. Je n'entrerai pas dès à présent dans le détail des procédures. En revanche, je souhaiterais souligner la mutation profonde que représente cette démarche d'évaluation dans un contexte où, jusqu'à présent, le contrôle du Parlement était davantage axé sur l'action du Gouvernement que sur sa propre activité normative.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a amorcé un progrès appréciable en constitutionnalisant la fonction de contrôle et en consacrant la notion même d'évaluation. L'article 24 se limite toutefois, dans sa nouvelle rédaction, à l'évaluation des politiques publiques et n'épuise pas la question. Nous nous attachons désormais à évaluer la loi elle-même, qui ne constitue qu'un élément parmi d'autres de la mise en œuvre de ces politiques publiques.

Les parlements me semblent prêts à assumer cette nouvelle fonction. Nous assistons, dans les assemblées françaises comme dans d'autres parlements en Europe et dans le monde, à une prise de conscience progressive et politiquement assumée de la nécessité de l'évaluation et de l'exigence de qualité normative. Ce mouvement positif répond à un besoin réel. À une époque où les citoyens et les usagers du droit se montrent plus exigeants et plus critiques vis-à-vis des institutions, il apparaît normal que le Parlement souhaite mieux répondre à leurs attentes et reconsidère ses méthodes de travail et sa manière de légiférer.

Il s'agit d'un vaste chantier mais également d'une exigence de démocratie. Je suis heureux que ma Commission, bien que récente dans le paysage institutionnel du Sénat, contribue à l'émergence de cette culture nouvelle du contrôle et de l'évaluation. Je ne doute pas que notre colloque permettra à tous les participants d'approfondir leur réflexion sur un thème appelé à connaître d'importants développements dans les années à venir.

Je tiens à remercier les hautes autorités du Sénat, qui nous ont permis d'organiser cette rencontre, l'OCDE, ainsi que les intervenants et les participants qui ont accepté de nous accompagner pour impulser cette réflexion.

Nick MALYSHEV, Chef de la division de la politique réglementaire, OCDE

Compte rendu effectué à partir de la traduction en français de l'exposé présenté par l'orateur en anglais.

Merci Monsieur le Président. C'est un très grand plaisir pour moi, Mesdames et Messieurs, d'intervenir ce matin au Sénat français. J'évoquerai la façon dont les gouvernements et les organes réglementaires pourront mieux réglementer -ou légiférer, c'est une simple question de terminologie- à l'avenir.

C'est à travers la réglementation que les parlements influent sur la société. La mise au point des instruments juridiques qui produisent des impacts socio-économiques se révèle toutefois extrêmement difficile. La législation doit également faire face à des contraintes politiques. Les instruments législatifs défaillants peuvent entraîner des conséquences perverses et provoquer de graves dommages collatéraux. Si les législations peuvent atteindre leurs objectifs, certaines, parfois, ne servent pas les buts poursuivis. Les gouvernements doivent prendre conscience des dérives possibles. À défaut, la performance sociale et sociétale de la législation pourrait être mise à mal, avec des conséquences politiques préjudiciables sur le gouvernement lui-même.

La plupart des pays de l'OCDE subissent la crise financière mondiale, ce qui reflète un échec total de la politique législative. Les mauvaises législations procèdent de l'action du gouvernement. Certaines sont élaborées pour résoudre des problèmes auxquels elles ne se révèlent pas du tout adaptées. Il existe par ailleurs une certaine réticence à évaluer les politiques existantes. Le gouvernement peut déléguer son autorité réglementaire. De ce fait, les dérives réglementaires peuvent émaner de plusieurs niveaux. Même les meilleures réglementations peuvent se révéler inadaptées à certains marchés dynamiques comme les finances ou les télécommunications. Je pense que la crise financière a placé les gouvernements sur le qui-vive. Ils ont pris conscience de la nécessité de bâtir des fondements plus solides pour la réglementation, lançant des initiatives de nature à l'améliorer dans certains secteurs spécifiques. Nous avons également besoin de conduire une approche systémique qui traitera les causes de l'échec et améliorera véritablement l'environnement normatif. Une réforme législative plus large pourra en outre favoriser la reconstruction économique et la consolidation budgétaire, à travers la réduction des coûts et la valorisation d'un potentiel de production.

L'OCDE a favorisé les mesures visant à contrer les pratiques du pouvoir exécutif qui contribuent à la mauvaise qualité de la réglementation. L'approche philosophique sous-jacente de l'OCDE est axée sur les impacts socio-économiques plutôt que sur une vision juridique ou formaliste de la loi et des règlements. Au cours des trois dernières années, la Division de la Politique Réglementaire de l'OCDE a choisi de revoir les principes de bonnes pratiques de l'Organisation. Nous avons tiré les conclusions de l'examen de la situation dans vingt pays, y compris la France. Nous nous sommes concentrés sur certains thèmes. Cette étude a démontré la nécessité d'adopter une approche beaucoup plus systémique. Nous nous sommes par ailleurs attachés à comprendre la façon dont les acteurs, dans les différents domaines des politiques, à travers le gouvernement, appréhendaient la contribution de leur action individuelle aux dérives réglementaires. Un nouveau paradigme a émergé. Nous avons étudié non seulement la pratique réglementaire mais également le rôle des parlements.

L'OCDE fixe un cadre permettant aux pays d'évaluer les mérites du système réglementaire et de responsabiliser ses acteurs. Lors de l'élaboration des lois, d'autres éléments doivent être pris en compte. Un engagement politique au plus haut niveau doit s'exprimer à travers une politique gouvernementale précisant les raisons et la façon dont les gouvernements vont élaborer cette réglementation. Sans ce leadership très fort, nous ne pourrions pas réaliser de grands progrès dans certaines cultures où le fardeau réglementaire ne cesse de s'accroître.

La politique réglementaire qui s'articule à travers la législation doit être maintenue dans le temps. Le gouvernement en porte la responsabilité. De nombreuses bonnes pratiques se focalisent également sur une meilleure gouvernance. Parmi elles, nous pouvons mentionner le développement de la consultation publique ou la transparence, et l'établissement d'institutions de surveillance et de mécanismes de support pour s'assurer de la qualité de la réglementation. Des agences réglementaires peuvent également être instituées pour évaluer l'objectivité et le contenu des réglementations. Il convient aussi d'établir des rapports sur la performance des régulateurs et procéder à de nombreux examens. Tous ces éléments contribuent de manière importante à la construction d'un système réglementaire prenant des décisions bien éclairées, bien mises en œuvre et suscitant la confiance de la société et du gouvernement.

L'OCDE a dégagé des processus et des actions de nature à construire un système réglementaire solide. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer la prise de décision fondée sur les preuves ou les études d'impact, l'examen systématique et la prise en compte des normes internationales et des impacts extérieurs. Ce dernier exemple démontre l'importance des frontières. La réglementation est toujours perçue comme une affaire interne. Or très souvent, les réglementations peuvent avoir une incidence à l'échelle internationale. Il convient par ailleurs de réduire les différences entre les réglementations nationales, pour contribuer à la baisse des coûts de transaction et favoriser la croissance commerciale. Les directives européennes ont déjà abordé ces questions, dans les domaines des finances et du commerce par exemple, mais je pense que la France peut également tester ses propres réglementations et les confronter aux normes internationales en vue de réduire les écarts.

L'OCDE doit véritablement définir des normes et des standards ainsi que les réformes que les pays pourront réaliser. Les gouvernements doivent pouvoir exploiter le potentiel économique de leur propre pays tout en respectant les objectifs sociaux et environnementaux définis.

L'OCDE souhaite travailler avec le Sénat français dans ce domaine, afin d'améliorer la qualité de la législation. Aujourd'hui, nous avons franchi une première étape. J'espère que nous pourrions poursuivre le dialogue à travers la constitution d'un réseau formel d'organes parlementaires.



Nick Malishev, Chef de la division de la politique réglementaire de l'OCDE



David Assouline, Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

L'APPROCHE INSTITUTIONNELLE : LA PLACE DES PARLEMENTS DANS L'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION

Charles-Henri MONTIN, représentant de la France et vice-président du comité de la politique réglementaire à l'OCDE

Chers collègues, chers amis, c'est en ma qualité de trait d'union entre l'administration française et l'OCDE que j'ai été sollicité pour animer ces tables rondes et faire en sorte que les témoignages vous soient le plus utiles possible. Représentant de la France à l'OCDE, je veille à ce que les points de vue français, marqués par notre culture de bonne administration, soient toujours entendus au sein du Comité de la Politique réglementaire et je m'assure que les enseignements à tirer de ces travaux réunissant les représentants de 34 États membres se révèlent utiles à l'administration française.

Je suis heureux de constater le nombre important de personnes intéressées par le travail du Comité de la Politique réglementaire et capables, sans doute, d'y contribuer. Ce sujet s'avère relativement nouveau. Je pense que nous recueillerons aujourd'hui des témoignages que nous pourrons utiliser dans le cadre de nos travaux internationaux.

Notre première session va développer l'approche institutionnelle de l'évaluation des législations et essayer d'intégrer les enseignements à tirer du mouvement actuel de recherche de ce que Bruxelles nomme la « smart regulation », un corpus d'idées qui doivent nous inspirer dans notre pratique nationale. Nous nous tournerons ensuite vers les méthodes de travail utilisées en Europe et au-delà.

Christian VIGOUROUX, Président de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Pour comprendre le rôle du Conseil d'État dans la préparation de la législation française, mieux vaut lire *L'homme sans qualité* de Robert Musil, qui explique très bien, s'agissant d'une disposition sur l'irresponsabilité pénale, la difficulté de trouver le bon terme, de discuter et de concilier des positions différentes, de manier le « et » et le « ou », qui peuvent changer totalement une phrase. Je vous renvoie à ce passage de la tentative de rédaction de l'article 122-1 du code pénal sur l'irresponsabilité pénale. À la lecture de ce livre, nous pouvons mieux saisir le travail interne du Conseil d'État, qui, tout à la fois, assure un rôle de conseil pour le Gouvernement vis-à-vis des projets de loi et de règlement, réalise des études sur des sujets qui pourront demain faire l'objet de lois et qui, depuis 2009, a rendu des avis sur une quinzaine de propositions de loi directement à l'initiative du Parlement.

Trois outils sont à notre disposition pour contribuer au système de production des normes en France.

Nous nous appuyons en premier lieu sur un guide légistique coproduit avec le Secrétaire général du Gouvernement et régulièrement actualisé, parfois en coopération aussi avec les services du Parlement. Ce manuel de travail unifie les pratiques et permet de les améliorer au fil des difficultés. Nous établissons également un rapport annuel exposant les avis que nous rendons pour diffuser une culture de la rédaction. Enfin, nous élaborons un document interne qui s'apparente à un guide pratique à destination des rapporteurs pour les avis sur les projets du Gouvernement en matière de règlements et de projets de loi. Ce guide représente une manière de réfléchir sur la bonne législation.

Ces trois outils servent trois sortes de normes.

La norme idéale représente une norme « levier ». Elle va produire de la politique publique dans un maximum de sécurité juridique. Un bon levier ne doit cependant pas être trop chargé, au risque de casser. La politique fiscale a-t-elle uniquement pour but de rapporter de l'argent ou pouvons-nous lui adjoindre une multiplicité d'objectifs ? Cette question de conciliation des objectifs a fait l'objet d'une jurisprudence du Conseil d'État en 2006 et du Conseil constitutionnel en 1984. À vouloir trop en faire, nous pouvons connaître des déboires. Nous sommes fréquemment confrontés à ce problème.

À côté de la norme levier, il existe la norme « miroir », lorsque chacun souhaite avoir sa norme qui reflète sa propre importance. Nul ne pourrait penser que Google fait la loi numérique, Monsanto la loi agricole ou EDF la loi électrique. Pour autant, le site du Parlement mentionne désormais les groupes d'intérêt et le Conseil d'État reçoit aussi des mémoires sur des projets de lois ou de règlements provenant de tel ou tel centre d'intérêt. Cette démarche s'avère parfaitement légitime. Il faut toutefois savoir la traiter de manière transparente, pour une bonne gouvernance.

Enfin, il existe une norme « extincteur » qui vient souvent compenser les dommages de la règle briquet... on fait une loi et on essaie d'éteindre le feu qu'elle a mis avec une seconde loi extincteur ! Le droit florissant de l'urbanisme se construit par un empilage de normes diverses et variées. Cette coexistence législative ne constitue pas forcément un signe de bonne gouvernance. Autre exemple, l'administration consultative prolifère. Point de loi sans son conseil ou sa commission. Viennent ensuite l'arrêt Danthony du Conseil d'État et la loi Warsmann qui minorent les conséquences d'une violation des procédures.

Nous avons également, face à ces normes, développé trois techniques.

La première, qui s'est très largement développée ces dernières années, réside dans la combinaison des différentes normes, y compris européennes. L'association des Conseils d'État européen se réunissait voilà trois jours à La Haye pour tenter d'établir un code de procédure administrative européen. Le travail du Conseil d'État – puis, en aval, celui du Parlement – est d'améliorer la bonne combinaison du droit national général et constitutionnel et des droits européens des deux ordres juridiques, de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. La jurisprudence s'est montrée très féconde récemment, dans une tentative de conciliation que nos collègues allemands et britanniques recherchent aussi.

À cette première technique s'ajoute celle de l'anticipation. Il ne faut pas trop attendre des études d'impact et des études préalables mais il est important d'y procéder. Il arrive souvent que le Conseil d'État, dans la préparation du travail du Parlement, refuse tel projet estimant que l'évaluation n'a pas été menée à bien. Souvent le défaut d'évaluation porte sur la conciliation avec les normes européennes. L'étude préalable ne vise pas uniquement à identifier les conséquences économiques ou les moyens que l'administration mettra en œuvre pour appliquer la loi, elle tend également à prévoir les conséquences et l'interaction entre les nouvelles normes et la norme européenne. Chaque année, nous émettons des avis négatifs sur des projets de lois ou de règlements, au motif que les études préalables n'ont pas pris en compte cette dimension.

Je citerai enfin la technique de la simplicité. La simplicité n'est pas une finalité idéologique. Certaines complexités sont justifiables. Prenons l'exemple de la loi du 1er août 1905 sur la consommation, les fraudes et les falsifications en matière de produits ou de services, dont le projet de révision a été discuté au Sénat les 10 et 13 septembre dernier et dont le rapport à l'Assemblée nationale en deuxième lecture a été déposé hier : je ne vois pas d'inconvénient à ce que le droit de la consommation présente une certaine complexité. Nous devons toutefois nous conformer constamment à l'art de la simplicité et de l'économie.

Je conclurai, enfin, en formulant trois recommandations. Face à un projet de règlement ou un projet de loi, nous nous posons systématiquement trois questions.

La première vise à déterminer si la loi est nécessaire. Notre pays adore les décrets, y compris les décrets fantasmagoriques qui interdisent les catastrophes, le chômage, etc. Aussi devons-nous, à chaque fois, nous interroger sur le caractère indispensable du texte. Il l'est nécessairement lorsqu'il vient transposer un texte de l'Union européenne ; il l'est également lorsqu'il est annoncé dans un programme gouvernemental ou une déclaration de politique générale devant le Parlement, il l'est aussi au pénal.

Nous devons ensuite nous demander si la loi sera comprise. Le terme orientation, qui pimente tous les projets de lois et de règlements que nous recevons, nous laisse perplexes. Un projet de loi agricole prévoyait par exemple récemment de réglementer les « mouvements » d'animaux. Nous avons préféré le terme de « déplacements » ! Tel est le quotidien du travail préalable, obscur mais important, du Conseil d'État dans le dialogue avec le Gouvernement et indirectement avec le Parlement.

Enfin, nous vérifions si la loi se révélera correctement applicable. Nous rejetons les lois trop longues, desquelles nous sommes amenés à disjoindre certaines dispositions, ou au contraire trop succinctes, que le Conseil constitutionnel risquerait de censurer pour incompétence négative. Les exemples en la matière sont nombreux. Je vous renvoie notamment au numéro de L'Actualité juridique paru hier. Nos lois électorales sur le financement des partis politiques ont donné lieu à de multiples considérations mais n'ont pas abordé le cas des primaires. Le Gouvernement a rendu public l'avis du Conseil d'État suivant lequel le Parlement devrait déterminer si cette loi englobe ou non les primaires. Ce sujet, central pour notre vie politique, n'a jamais été traité en vingt ans de lois sur le financement politique !

Ces trois questions, dans l'océan de complications toujours partiellement justifiées mais qui, mises ensemble, plongent l'administré dans la stupeur, nous appellent à plus de pragmatisme. Tout dépend des domaines. Le droit fiscal ne sera jamais simple. Le droit de l'urbanisme pourrait l'être davantage. Le droit du travail doit se révéler lisible pour ceux qu'il régit. Pour autant, ne pensons pas pouvoir parvenir à un système économe de normes. Malgré leurs lacunes, leurs obscurités et parfois leur ridicule, nous avons besoin de textes adaptés. L'art de la modification des textes s'avère peut-être tout aussi important que l'art de leur rédaction. Je m'en remettraï pour terminer à l'interpellation du clerc de notaire au poète dans Modeste Mignon, de Balzac : « Odes et codes, vous faites dans l'ode et moi dans le code. Il n'y a qu'un c de différence entre nous ».

Charles-Henri MONTIN

Lorsque nous présentons à l'international le modèle français de qualité de la loi et de la réglementation, nous nous référons systématiquement au Conseil d'État. Nos visiteurs étrangers sont toujours impressionnés par le statut que la France accorde à cette institution. La politique réglementaire de l'OCDE est fondée sur deux concepts, celui de bonne réglementation et celui de gestion du corps normatif. Le Secrétariat général du Gouvernement constitue, en la matière, un modèle pour le travail de gestion des projets de normes qu'il conduit.

Serge LASVIGNES, Secrétaire général du Gouvernement

Concernant l'évaluation de la qualité législative ou réglementaire, deux aspects de l'organisation institutionnelle de notre pays me frappent.

Ainsi, à l'égard des textes réglementaires, j'ai l'impression d'être, en tant que Secrétaire général du Gouvernement, en position de force. Les dernières années ont vu notre contrôle se renforcer. Désormais, lorsque l'administration nous saisit d'un projet de décret, nous veillons à ce qu'il soit systématiquement accompagné d'une étude d'impact. Nous demandons que cette étude d'impact s'avère sérieuse. Nous vérifions en outre l'absence de surréglementation ou de sur-transposition s'il s'agit de faire application d'une directive. Nous examinons également les conditions dans lesquelles la nouvelle réglementation va s'insérer dans le droit en vigueur (conditions d'entrée en vigueur, application immédiate ou différée, mesures transitoires, etc.). Enfin, à la demande expresse du Président de la République, nous veillons au respect du « un pour un » : si le décret ne se révèle pas absolument nécessaire pour l'application d'une loi nouvelle, nous demandons au ministère d'origine de nous expliquer ce qu'il supprime à la place, en consentant un effort de quantification, calculant le « coût » du décret et demandant au ministère d'opérer des suppressions d'un coût équivalent. Ces exigences nécessitent une acculturation mais je pense que nous avons bien progressé, notamment grâce au passage en revue de notre réglementation effectué par l'OCDE dans les années 2000.

S'agissant des projets de loi, en revanche, ma position institutionnelle s'avère très différente. Nous examinons ces projets à deux stades. Depuis relativement peu de temps, avant leur transmission au Conseil d'État, nous procédons ainsi à une première évaluation du point de vue de la qualité et de la constitutionnalité. Cela nous permet de greffer sur certaines parties d'un projet de loi des indicateurs pour signaler des problèmes constitutionnels éventuels, une mauvaise qualité normative, un effet juridique incertain voire l'inutilité de telle ou telle disposition. Un dialogue s'engage ensuite entre le Gouvernement et le Conseil d'État sur le sujet. Nous intervenons à nouveau après l'intervention du Conseil d'État. Nous procédons alors aux arbitrages, déterminant dans quelle mesure le Gouvernement peut suivre la position du Conseil d'État ou persister dans sa position initiale. Le Secrétariat général du Gouvernement joue ici un rôle de médiation. Il doit se garder de prendre des positions politiques mais il ne doit pas non plus faire preuve de laxisme en taisant les difficultés existantes.

Lorsque l'OCDE avait comparé notre organisation institutionnelle à celle d'autres pays en la matière, elle avait noté l'absence de centre unique responsable de la qualité de la loi au stade de l'élaboration des projets de loi. Dans d'autres pays, il existe des autorités indépendantes chargées de formuler des expertises sur la qualité de la loi dans ses différents aspects (qualité formelle, qualité opérationnel, efficience, etc.). Notre approche de la qualité législative reste fondée sur une sorte de dichotomie. Nous avons développé une culture de la qualité de la loi en termes de rédaction, de cohérence, de clarté et d'insertion dans le corpus juridique. Pour cela, plusieurs institutions interviennent : le Secrétariat général du Gouvernement, les directions des affaires juridiques des ministères et le Conseil d'État. Mais cette espèce de « sur-contrôle » de ces aspects-là ne signifie pas pour autant que nous obtenons des résultats parfaits car après, les arbitrages politiques et les manœuvres de contournement des ministères vont parfois conduire à réintroduire des dispositions que nous avons écartées, sous forme d'amendements s'il le faut !

Sur les sujets de qualité rédactionnelle, de clarté et de cohérence, nous sommes bien armés. Nous accusons cependant quelques faiblesses, en particulier face à des dispositions de valeur réglementaire que nous retrouvons insérées dans la loi.

En outre, un phénomène se développe de plus en plus et de manière inquiétante, par lequel la loi devient un mélange entre normatif, exposé des motifs et commentaire. Cette évolution se révèle assez redoutable, me semble-t-il, en termes de sécurité juridique. Les juges tenteront toujours de donner du sens à la loi, même en ses dispositions imprécises, et nous pourrions être surpris par certaines de leurs interprétations.

S'agissant de la qualité de la législation au sens de l'efficacité et de l'efficience, nous avons quand même réalisé de nets progrès, notamment grâce à notre collaboration avec les assemblées et en particulier le Sénat, sur la rapidité dans l'application de la loi. Cette rapidité constitue un critère d'efficacité de la loi. Une loi se révèle dangereuse lorsqu'elle existe sans être appliquée ou qu'elle est appliquée trop tard, alors que les circonstances ont changé et que la situation a évolué.

Au-delà de ces questions de rapidité d'application, se posent des questions d'évaluation au sens strict. Nous devons, dans ce cadre, rechercher dans quelle mesure la loi s'avère efficace. Or nous conservons en la matière des marges de progrès. Différentes expériences avaient été menées dans notre pays, tant par le Gouvernement que le Parlement, pour effectuer une évaluation interne de la qualité de la loi. Un office parlementaire avait été institué. Il a remis trois ou quatre rapports avant d'être supprimé. Le Gouvernement avait mis en place le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics qui a longtemps vivoté avant de disparaître lui-aussi dans l'indifférence générale.

La vraie question qui se pose à nous aujourd'hui est double. S'engager dans une véritable évaluation exige une volonté politique forte – ça n'est pas le Secrétariat général du gouvernement qui peut l'impulser et cela suppose des instruments. En cette matière, nous nous heurtons souvent à la problématique des instruments dont dispose le Parlement pour évaluer, comme l'a bien souligné le Président David Assouline dans son introduction. Cette question des moyens fait l'objet de débats récurrents. Spontanément, je pense que la bonne solution consiste à faire travailler le Gouvernement et faire en sorte que se développe entre Parlement et Gouvernement un véritable dialogue sur les conditions dans lesquelles s'opère l'évaluation. Sur ces sujets, nous progressons dès lors que le Gouvernement parvient à mobiliser les instruments dont il dispose, ce qui nécessite une pression du Parlement.

Les études d'impact offrent au Parlement une première prise sur l'évaluation de la législation. Au départ, personne n'y croyait. Il nous a fallu modifier la Constitution pour obtenir un dispositif qui commence à se révéler sérieux. Nous avons réalisé des progrès, notamment grâce à l'intervention du Conseil d'État qui nous signale les études d'impact insatisfaisantes. Nous pourrions néanmoins nous attendre à plus d'exigence encore du Parlement en la matière et à l'instauration d'un véritable dialogue sur l'étude d'impact et son contenu. Nous pouvons aller plus loin, notamment dans la quantification : nous devons nous donner les moyens de procéder à une évaluation chiffrée. Or, il est très difficile de convaincre les administrations d'agir de la sorte. Même sommaires, évaluatives ou approximatives, ces quantifications marqueront nécessairement un progrès. Il convient également de veiller à la perspective de l'étude d'impact et ne pas laisser les ministères croire que cette étude représente un exercice de justification, un exposé des motifs enrichi. Elle doit apparaître comme un instrument d'aide à la décision, expliquant pourquoi et de quelle manière légiférer sur le sujet considéré. Un cercle vertueux peut être mis en place. Encore faut-il que le Parlement et le Gouvernement s'en saisissent.

L'évaluation a posteriori se révèle encore plus complexe. Il existe différentes possibilités, notamment le recours, dans une certaine mesure, à la Cour des comptes. Le Président Assouline évoquait également des formules d'évaluation intégrée, quand une loi prévoit dans son corps même les conditions dans lesquelles elle sera évaluée, fixant d'ores et déjà quelques indicateurs d'évaluation et, le cas échéant, quelques délais. C'est une piste qui me semble intéressante. Nous pourrions procéder ainsi au moins pour certaines lois importantes. Aller plus loin exigerait une révision de la Constitution en introduisant, à côté de l'étude d'impact, un document d'évaluation a posteriori. Sans en arriver là, nous devrions pouvoir dès à présent introduire des mécanismes d'évaluation dans la loi avant même son adoption. Nous avons parfois procédé de la sorte presque sans le savoir.

Nombre de lois prévoient en effet des rapports. Ces derniers sont néanmoins de portée assez variable, du rapport purement politique au rapport « compromis » en passant par le rapport auquel personne ne croit et qui sera supprimé par une loi ultérieure. Heureusement, il y a aussi des rapports véritables, sur lesquels l'administration travaille. S'il n'existait que des rapports véritables, la démarche connaîtrait plus de succès.

De la même manière, nous n'exploitons pas suffisamment la formule de l'expérimentation. Nous avons pourtant employé, en la matière, les grands moyens. Nous avons modifié la Constitution sur deux points, en son article 37-1 pour l'État et son article 72 pour les collectivités locales. Je doute toutefois que nous utilisions ce dispositif autant que nous le pourrions. L'expérimentation permet pourtant d'opérer une évaluation in concreto pour tester de nouvelles dispositions législatives en évitant le phénomène de la loi itérative qui a pu se développer, par exemple en matière commerciale ou industrielle, où le législateur s'y est repris à plusieurs reprises, en se corrigeant lui-même à un ou deux ans d'intervalle.

Au-delà de ces dispositifs, la revue de la réglementation consiste à examiner le corpus législatif de manière ordonnée et organisée, à certaines périodes, après un certain délai, afin de vérifier si les lois restent d'actualité et adaptées, ce qui nous renvoie au sujet de la simplification. À la limite, nous pourrions très bien imaginer d'appliquer à la production législative le principe du « un pour un » que nous avons adopté pour la production réglementaire.

S'il existait un « classement PISA » en matière de qualité législative, j'ignore à quel niveau se placerait la France. Nous ne serions sans doute pas dans les derniers, mais il reste une bonne marge de progrès. Nous savons bien où aller les chercher, il convient donc de nous mobiliser pour les atteindre.

Charles-Henri MONTIN

Merci beaucoup, Monsieur le Secrétaire général. Votre intervention a engagé une sorte de premier dialogue entre vous, du côté de l'exécutif, et le Président Assouline, côté du pouvoir législatif.

Cette première session est également placée sous le signe de l'Europe. En invitant Andrea Renda, nous avons choisi un très grand expert de la question des études d'impact. Je lui ai transmis, en votre nom, une liste de questions afin qu'il nous apporte sur l'approche française un point de vue bruxellois indépendant.

Andrea RENDA, Coordonateur de l'European Network for Better Regulation (ENBR) au sein du Centre for European Policy Studies (CEPS)

Compte rendu effectué à partir de la traduction en français de l'exposé présenté par l'orateur en anglais.

J'évoquerai un certain nombre d'initiatives prises dans les États membres, au sein de l'Union européenne ou en dehors, pour permettre au Parlement européen ou aux parlements nationaux de s'impliquer plus activement dans une meilleure législation. Cette démarche soulève de nombreux enjeux pour le parlement, notamment pour répondre aux attentes des groupements qui prônent une meilleure réglementation. Les parlements doivent relever un grand défi qui consiste à s'assurer de la qualité de la législation. Nous devons également nous assurer que les parlements puissent utiliser tous les outils de réglementation à leur disposition, même si certains ont été conçus dans un autre but. Nous expérimentons ces outils de réglementation depuis maintenant trente ans.

En 1981, les États-Unis ont commencé à utiliser les études d'impact réglementaires. Cet outil a été mis au point après un débat dans les cercles académiques. Une conclusion très simple en a été tirée : l'utilisation d'analyses coût-bénéfice pour soutenir la législation ne faisait pas l'unanimité. L'analyse coût-bénéfice constitue une excellente façon d'évaluer l'adoption de la législation secondaire mais elle ne peut soutenir la législation primaire débattue au Parlement. Cet outil est utilisé depuis 32 ans par le Président lui-même pour contrôler que les agences et les ministères travaillent de façon efficace lorsqu'ils élaborent la réglementation fédérale. En revanche, il n'existe aucune obligation d'utiliser cette analyse coût-bénéfice au sein du Congrès. Pour les réformes de santé menées par le Président Obama, par exemple, il n'est pas obligatoire d'user de cet outil.

Lorsque nous avons commencé à importer et développer ces méthodes au niveau européen, nous avons oublié qu'ils avaient aux États-Unis une portée beaucoup moins large. Les États membres ont mis au point d'autres outils, notamment au sein de la Communauté européenne ou au Royaume-Uni. Ainsi, la Commission européenne utilise des études d'impact depuis fort longtemps. Ces études se concentrent toutefois sur l'activité gouvernementale et non sur l'activité législative. Trois raisons président à cette situation : des raisons méthodologiques, procédurales et politiques. Je développerai successivement ces trois types de raisons.

Il existe tout d'abord certains obstacles méthodologiques à l'utilisation de l'analyse coût-bénéfice. Cet outil s'avère extrêmement difficile à mettre en œuvre pour les législations les plus anciennes. Nous avons ainsi connu quelques problèmes au niveau européen. L'outil a notamment été utilisé pour déplacer des feux tricolores de 50 mètres ou remplacer des pare-chocs en caoutchouc sur les véhicules. Or cette démarche n'appréhende pas de manière satisfaisante l'impact que ces mesures peuvent avoir. Lorsque nous procédons à une analyse coût-bénéfice, nous partons par exemple du principe qu'un euro possède la même valeur pour une personne pauvre que pour une personne riche, que la richesse constitue un facteur de bonheur et que le niveau de satisfaction de l'individu dépend de ce qu'il possède en propre. Ce sont de simples présupposés.

Cet outil s'avère en fait mal adapté pour procéder à l'évaluation des législations à vocation distributionnelle, et il doit être réservé aux législations secondaires ou fédérales. Il convient en outre de disposer d'un modèle général pour pouvoir mener une analyse coût-bénéfice. Cela suppose des modèles extrêmement riches en données et qui ne se révèlent pas toujours exacts à long terme. Cet outil reste très incomplet car il se focalise uniquement sur l'efficacité, sans prendre en considération les impacts distributionnels ni le comportement des êtres humains vis-à-vis de la loi. Il faut mener une approche sophistiquée qui prenne en compte l'économie et les comportements. Lorsque nous effectuons une analyse coût-bénéfice, nous ne tenons pas compte des impacts produits sur les autres législations.

Quant aux obstacles procéduraux, ils tiennent à ce que les parlements rencontrent des difficultés à opérer une évaluation ex-ante. Les décisions prises résultent parfois de compromis politiques et de nombreux amendements sont apportés à la législation budgétaire chaque année. Tout change. Nous n'avons donc aucune idée de la législation jusqu'au dernier moment. L'Italie constitue un champion en la matière. Nous avons adopté de très nombreuses législations, notamment sur le commerce des médicaments, dans un délai particulièrement court. Il s'avère très difficile de prévoir comment évoluera la législation. Parfois, les parlements travaillent à partir de comités, d'une matière très dispersée. Il en est ainsi par exemple au sein du Parlement européen. A l'inverse, certains parlements ne disposent pas d'organes dédiés. Parfois, lorsque ces organes existent, ils souffrent d'une pénurie de ressources et bénéficient d'un niveau de confiance très faible. Le recours à des consultations reste extrêmement difficile pour les parlements.

Il existe, enfin, des obstacles politiques. Les décisions ne sont jamais prises en fonction de leur efficacité. Elles sont plutôt le fruit d'un compromis politique. Publier un document exige que le parlement prenne la responsabilité de ses décisions. Effectuer cet exercice en fonction d'une analyse coût-bénéfique est voué à l'échec. Nous avons connu ces problèmes au sein du Parlement européen et nous avons mené plusieurs expériences pour y remédier. J'ai élaboré la première étude d'impact réglementaire pour le Parlement européen. Peut-être suis-je donc responsable de la situation... Ce n'est qu'en 2012 que le Parlement a décidé d'assumer pleinement son rôle et qu'il a créé un organe interne chargé de surveiller la législation, d'émettre des propositions législatives et de conduire des évaluations.

Les parlements sont-ils appelés à surveiller les études d'impact réglementaires du gouvernement ? Je pense qu'il faut répondre positivement à cette question. La crise financière a conduit aux parlements de plusieurs pays à déléguer l'activité législative au gouvernement. La rapidité avec laquelle les lois doivent être adoptées place les parlements dans une situation très délicate. Ils jouent en principe le rôle de gardien dont nous avons besoin car la qualité conférée par le gouvernement aux agences gouvernementales s'avère insuffisante. Nous essayons de vérifier la cohérence de certaines propositions émises par la Commission européenne par exemple. Nous devons également vérifier si la substance et le fond de ces textes sont en phase avec ce qui a été proposé.

Les problèmes que connaît l'Union européenne se sont également produits dans d'autres pays. Le Royaume-Uni dispose d'un organisme similaire, le Better Regulation Executive (BRE). Il en est de même aux États-Unis avec l'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA). Ces organismes sont chargés de vérifier la qualité de la réglementation. Je pense que les parlements s'avèrent tout à fait capables de tenir ce rôle. Ils ne doivent pas se fier uniquement à l'analyse coût-bénéfice mais développer une méthodologie beaucoup plus large.

Les parlements doivent également vérifier la manière dont procède le gouvernement et déterminer si ce dernier accomplit bien ce qu'il s'était engagé à faire. Pour ce faire, ils doivent disposer de ressources et de compétences. Aujourd'hui, les parlements tendent à réaliser une évaluation ex-post et produisent des rapports. Ils analysent également la mise en œuvre et l'applicabilité d'une législation individuelle. Dans différents pays, les cours des comptes jouent également un rôle dans l'évaluation. Il en est ainsi par exemple du National Audit Office (NAO) au Royaume-Uni ou de la Cour des comptes de l'Union européenne. Ces organismes peuvent conduire une évaluation ex-post. Ces évaluations ne relèvent pas uniquement du rôle des parlements. Ceux-ci peuvent évaluer toutes les propositions du gouvernement. Ils élaborent des rapports sur l'adoption de la législation et sur sa performance.

À cette évaluation ex-post s'ajoute une évaluation ex-ante individuelle. Dans ce cadre, les parlements sont impliqués en amont, avec le gouvernement, dans la rédaction de la législation et dans le contrôle de son efficacité et de son efficience. Ce dernier modèle reste le plus controversé mais aussi le plus prometteur. Il sera également le plus utile, s'il est validé. Nous éprouvons toutefois quelques difficultés avec ce modèle ex-ante. Le besoin accru de ressources représente d'ailleurs une difficulté supplémentaire dans un contexte de réduction des coûts. Il convient enfin de revoir la méthodologie. Les parlements ne peuvent travailler avec le gouvernement sur la base d'une analyse coût-bénéfique.

Les parlements doivent-ils réaliser une étude d'impact sur la législation proposée ? S'agit-il d'une mission impossible ? Je pense que nous avons besoin d'une réforme du travail préparatoire, de planification et de dialogue entre les comités. Nous devons conduire une réflexion méthodologique sur le sujet. Les économistes doivent être davantage impliqués avec les juristes du parlement. Nous sommes tous régis par des traditions juridiques différentes mais les juristes dominent nos institutions. L'économiste ne constitue pas un métier très populaire. Pourtant, nous avons besoin d'intégrer, dans nos institutions, de bons économistes possédant aussi une certaine sensibilité juridique. Grâce à eux, nous pourrions nous éloigner de cette analyse coût-bénéfice pour conduire plutôt une approche intégrée et améliorer ainsi l'efficacité de nos analyses. Cette approche nous permettra également de vérifier si les propositions nous aident à atteindre les objectifs à long terme d'une façon efficace et cohérente. Elle doit être menée en toute transparence. À défaut, le potentiel de parvenir à une meilleure réglementation serait perdu et l'objectif totalement voué à l'échec.

Enfin, les parlements nationaux doivent-ils réaliser une étude d'impact sur la législation européenne ? Il s'agirait sans doute d'une étape tout à fait naturelle. Elle permettrait de mettre en place une gouvernance multilatérale au niveau européen. Il existe trois modèles possibles. Selon le premier modèle ex-ante, les parlements nationaux des États membres formulent un projet de mise en œuvre. Je viens de terminer l'élaboration d'un guide sur l'analyse coût-bénéfice pour la Commission. À Bruxelles, la Commission européenne prend rarement en compte la phase de mise en œuvre, qui dépend plutôt des États membres. Le travail commence lorsque la commission finalise l'étude d'impact, qui va constituer la matière première pour les amendements apportés par le Parlement européen dans le processus de codécision. Dans le deuxième modèle ex-ante lors de la transposition, les institutions européennes doivent fournir aux États membres un document d'étude d'impact mis à jour. Or à l'heure actuelle, ce document reste très succinct et incomplet. Le Parlement vient à peine de commencer l'étude d'impact et tous les amendements ne s'y reflètent pas.

Suivant le dernier modèle ex-post, enfin, les parlements nationaux analysent, en coopération avec le gouvernement, la performance d'une législation. Ils dressent un rapport à l'attention de la Commission européenne pour une évaluation ex-post. L'utilisation de ce modèle reviendrait à refermer le cercle vertueux qu'évoquait Monsieur Lasvignes. Ce modèle se concentre sur la mise en œuvre, l'application et la conformité de la législation.

Charles-Henri MONTIN

Grâce à vous, nous avons pu appréhender combien il s'avérait difficile pour les parlements d'utiliser les outils traditionnels de la better regulation, c'est-à-dire les outils d'analyse des impacts, avant et après, pour s'assurer de l'efficacité des textes normatifs. Monsieur Renda s'est référé au concept adopté au niveau européen, qui constitue aujourd'hui une référence commune. Monsieur Lasvignes a opposé le modèle traditionnel français à tous les efforts consentis récemment pour opérer un rapprochement vers une la conception européenne, plus large. L'OCDE recourt fréquemment à des chercheurs pour l'aider à synthétiser la masse des expériences nationales. Les universitaires sont souvent bien placés pour conduire ce travail de réflexion, moins pris dans le « feu de l'action » que les fonctionnaires que nous sommes. Nous sommes très heureux d'accueillir le Professeur Dominique Rousseau.

**Dominique ROUSSEAU, Professeur des universités
(Paris 1 Panthéon Sorbonne)**

Je suis très honoré d'être invité par la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Les interventions de mes prédécesseurs se situaient au cœur du sujet. La mienne se tiendra plutôt à sa périphérie dans la mesure où contrairement à eux qui sont tous des hauts fonctionnaires et des praticiens je ne possède pas d'expérience pratique en cette matière. Du reste, lorsque j'avais été sollicité pour participer à cette table ronde, ma première réaction avait été de demander à quel titre !

Mais si, comme vous le pensez, les universitaires peuvent, par leur recul, contribuer à votre réflexion, ma première approche sera de questionner l'intitulé même de cette rencontre : « évaluation et qualité de la législation »... Première question : quelle qualité s'agit-il d'évaluer ? La réponse permettra également de répondre à une seconde question : quelle institution pour évaluer ? Je ne suis pas sûr qu'il revienne au Parlement d'évaluer la qualité de la loi et je vais tenter de vous le démontrer.

Quelle qualité ? Ce terme de qualité n'a pas un sens en soi, qui serait évident pour chacun. Il m'apparaît donc nécessaire de l'interroger aussi. De quelle qualité parlons-nous en évoquant la qualité de la législation ? J'ai identifié trois qualités différentes : la qualité juridique, la qualité normative et la qualité politique.

La qualité juridique est un attribut que l'on reconnaît à la loi lorsqu'elle respecte la répartition des compétences définie par la Constitution, selon qu'elle relève du domaine réglementaire ou du domaine législatif et suivant qu'elle empiète sur le domaine du Gouvernement ou, au contraire, qu'elle reste bien au sein de son champ de compétences, tel qu'il est déterminé par l'article 34 de la Constitution. C'est, vous le savez, un domaine aux frontières variables : pour certaines matières, le législateur doit poser les règles ; pour d'autres, il définit simplement les principes.

La qualité juridique de la loi repose aussi sur sa qualité rédactionnelle. La loi doit répondre au principe constitutionnel de clarté et d'intelligibilité, qui implique qu'elle soit claire, compréhensible pour le citoyen et intelligible. Puisque nul n'est censé ignorer la loi, le citoyen doit pouvoir, à la lecture de la loi, appréhender la façon dont il doit se comporter.

Incombe-t-il au Parlement de contrôler cette qualité juridique dans ses deux dimensions de respect des compétences et d'intelligibilité ? Oui, un peu. Mais la qualité juridique relève aussi en amont du Conseil d'État, qui reçoit tous les projets de loi et qui peut aussi, désormais, être consulté sur les propositions de loi : c'est à lui d'apprécier, avant leur examen devant les assemblées, leur qualité rédactionnelle, leur respect de la répartition des compétences et leur clarté. L'examen de la qualité juridique de la loi s'opère ainsi en amont mais également en aval, par le Conseil constitutionnel. Il lui appartient, lorsqu'il est saisi a priori, d'examiner le respect par le législateur du principe constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi. La décision 468 DC du 3 avril 2003 sur la réforme du mode de scrutin des élections des conseillers régionaux me semble à cet égard emblématique. Les sénateurs avaient saisi le Conseil constitutionnel, au motif que la très grande complexité du mode de scrutin choisi rendait la loi inintelligible pour les citoyens. Le Conseil constitutionnel a reconnu que la rédaction se révélait compliquée, a noté que la complexité de ce mode de scrutin découlait de la conciliation qu'avait voulu effectuer le législateur entre la représentation proportionnelle et la représentation de tous les territoires, et il a dressé une liste de principes à respecter dans la mise en application de ce texte : « considérant toutefois qu'il incombera aux autorités compétentes de prévoir toute disposition utile pour informer les électeurs et les candidats sur les modalités du scrutin et sur le fait que c'est au niveau régional que la représentativité d'une liste doit être appréciée ... ». Ainsi, d'autres autorités que le Parlement (le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel...) sont là pour examiner la qualité juridique des lois, en amont et en aval.

La qualité normative, quant à elle, détermine la portée effective de la loi. Lorsque le législateur vote une loi, il s'attend à ce que les acteurs publics et privés voient leur comportement normé par celle-ci. Ainsi, la loi doit, comme l'indique le Conseil constitutionnel dans une décision d'octobre 2010, « avoir une portée effective » sur le comportement des acteurs sociaux. Cette appréciation de la qualité normative de la législation est-elle du ressort du Parlement ? Là encore, un peu, mais pas totalement.

C'est par les études d'impact que le Parlement peut essayer d'apprécier la portée normative que présentera la loi votée, en essayant d'anticiper les effets de cette loi sur les acteurs. Il paraît très difficile pour le Parlement d'apprécier cette qualité normative car, une fois votée, la loi lui échappe. Les acteurs en font ce qu'ils souhaitent. La loi sur le PACS, par exemple, a davantage servi aux couples hétérosexuels qu'aux homosexuels auxquels elle était pourtant principalement destinée. De même, on s'attendait à ce qu'avec la QPC, le Conseil constitutionnel conserve le monopole du contrôle de constitutionnalité de la loi ; or le Conseil d'État et la Cour de Cassation sont devenus les juges constitutionnels de droit commun !

Enfin, la qualité politique de la loi réside dans la bonne traduction des promesses électorales, dans le respect de la volonté populaire telle qu'elle s'est exprimée, dans l'accomplissement du programme politique soumis au peuple lors des élections. Revient-il au Parlement d'apprécier cette qualité politique ? Non. C'est au peuple qu'il revient d'apprécier la qualité politique de la loi ; si les élus n'ont pas traduit dans la loi le programme sur lequel ils se sont fait élire, la loi est de mauvaise qualité politique ; au contraire, si les élus l'ont bien traduit, leur loi est de bonne qualité politique, et les élus peuvent être reconduits.

En conclusion, j'attirerai votre attention : derrière ce discours à la mode sur l'évaluation, ne confondons pas les rôles. Revenons au cœur du métier parlementaire et à la fonction initiale du Parlement. Puisque vous avez invité un universitaire, laissez-le vous lire une citation ! Relisons ensemble Bagehot : le Parlement n'a pas pour rôle premier de voter la loi mais de contrôler l'usage qui est fait des impôts et donc de contrôler l'exécutif. C'est pour cela qu'on a inventé le Parlement ! Il représente également le lieu de pédagogie qui permet à la société de prendre conscience d'elle-même et des règles nécessaires à la vie en commun. Il ne faut pas que le Parlement se perde dans d'autres missions, sous peine de mettre à mal son cœur de métier, c'est-à-dire son rôle de représentation des citoyens. Le travail des parlementaires est contrôlé par les citoyens et d'autres institutions (la Cour des comptes, le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel, les associations, etc.). Comme nous le savons bien à l'Université, on ne peut pas s'autoévaluer : l'évaluation ne peut qu'être effectuée en externe, par un organisme extérieur chargé d'apprécier de manière impartiale, objective et neutre la production de l'institution. Il apparaît nécessaire, pour apprécier la qualité de la législation, de trouver d'autres instruments et d'autres institutions que le Parlement. Il peut avoir un rôle à jouer, mais ça n'est pas son cœur de métier.

Charles-Henri MONTIN

Vous avez grandement facilité mon travail en nous ramenant aux fondamentaux, en formalisant les questions de fond de cette réflexion et en y apportant une réponse, pour le cas non conventionnelle. Vous avez ainsi ouvert la discussion. J'espère que les Parlements présents ici pourront réagir.

Discussion et échanges avec la salle

Joëlle SIMON, MEDEF

Monsieur Renda a évoqué la question des études d'impact sur les propositions de loi, un sujet trop rarement abordé. Depuis la réforme constitutionnelle, ces propositions de loi ont pris une grande importance et suscitent de nombreux débats, à l'occasion desquels nous sommes de plus en plus souvent consultés. Nous avons ainsi été entendus cette semaine, dans cette assemblée, sur une proposition visant à introduire une forme de recours collectif pour lutter contre les discriminations. Or cette proposition reste très ouverte et n'est pas assortie d'étude d'impact, ce qui, à nos yeux, pose problème. De même, si tous les amendements n'ont pas nécessairement à faire l'objet d'une étude d'impact, un amendement qui étendrait de manière conséquente le champ d'application d'une loi devrait être accompagné d'une telle étude. Il me semble qu'au Parlement européen, dans des cas très particuliers, des études d'impact sont réalisées sur des amendements.

Mme Corinne BOUCHOUX, sénatrice

Je suis sénatrice de Maine-et-Loire. La contradiction posée entre les deux sens de la qualité me semble uniquement apparente. Comme l'a dit le Professeur Rousseau, la vraie question est « cette loi correspond-elle à l'intérêt général ? ». C'est ainsi que je conçois la qualité de la loi. Je m'interroge dès lors sur le poids des lobbies dans l'élaboration de la loi qui, immanquablement, aura un impact sur sa qualité. Quid de l'impact des transactions en amont qui peuvent peser d'une manière importante sur un texte ? On découvre, quand on arrive comme moi dans cette maison, qu'il y a des « deals », une sorte de « Monopoly législatif » avec des échanges d'amendements pour aboutir à ce qui est parfois une cote mal taillée ! La qualité de la loi pose la question des conflits d'intérêts : la loi répond-elle au problème d'une société en touchant tous ses acteurs, améliore-t-elle le bien commun ou ne reflète-t-elle que la position de tel ou tel lobby ? Enfin, il existe une distorsion de concurrence entre les lois déposées par le Gouvernement qui dispose d'un ensemble de structures pour le conseiller à commencer par le Conseil d'État et les lois déposées par les groupes parlementaires, moins bien armés. Ne risquons-nous pas, dès lors, de faire apparaître deux types de loi de qualité différente ?

David ASSOULINE

Professeur Rousseau, vous évoquiez le rôle du Parlement dans le contrôle de l'exécutif. La séparation des pouvoirs constitue le fondement même de notre Constitution et de nos institutions. Dans notre discussion, il peut y avoir des confusions entre les domaines de l'exécutif et du législatif. Nous devons veiller à ne pas entretenir ces confusions. Le principal handicap à l'exercice de la fonction de contrôle du Parlement inscrite désormais en toutes lettres dans la Constitution réside dans la nécessité, pour les assemblées, de disposer des moyens du contrôle. Nous ne saurons donner pleinement effet à cette disposition constitutionnelle que si le Parlement dispose d'assez de moyens humains et matériels pour contrôler l'application de la loi par l'exécutif.

La qualité politique traduit-elle le respect du suffrage universel ? Il n'existe pas de mandat impératif. Cette question pose en fait celle du contrôle de la volonté du législateur lorsqu'il a adopté la loi. Nous connaissons tous les effets pervers d'une loi qui ne poursuit pas les buts affichés. Il existe aussi des cas où, malgré les objectifs affichés, l'exécutif n'a pas consenti les moyens nécessaires pour que la loi entre dans la vie quotidienne du citoyen. Cette situation peut résulter d'un manque de précision de la part du législateur, qui a posé un objectif sans en définir les instruments de mise en œuvre, mais ça peut aussi être le fait de l'exécutif, qui n'a pas la volonté d'y affecter les moyens voulus.

Dans ce domaine de la politique pure, le concept de volonté générale reste très subjectif et varie suivant les courants politiques. Nous ne pouvons pas nous en tenir strictement à la volonté populaire exprimée lors des élections, ce qui poserait d'ailleurs incidemment la question du rôle du Sénat, puisqu'il n'est pas renouvelé au même rythme que l'Assemblée nationale. La problématique de notre colloque sur la qualité se révèle donc peut-être un peu biaisée.

La qualité doit faire référence à l'attention particulière portée par le législateur aux conséquences de la loi qu'il vote. Le législateur légifère pour que le texte soit appliqué et non seulement pour donner un point de vue politique sur tel ou tel sujet. C'est la raison pour laquelle je m'inscris en faux contre le terme de « rentabilité » de la loi, en vogue à l'OCDE et employé dans tous les domaines économiques. Il convient de privilégier davantage l'effectivité. La loi, pour jouer un rôle pédagogique, doit se révéler suffisamment crédible et légitime au regard des citoyens y compris au niveau européen, où cette question pourrait devenir primordiale. Si le citoyen a le sentiment que les décisions prises dans la sphère parlementaire censée la représenter ne revêtent pas de sens, ne s'appliquent pas ou pas suffisamment ou même sont détournées de leur vocation première, la distance entre le citoyen et le Parlement et donc entre le citoyen et la loi augmentera au point de miner nos acquis démocratiques.

Marie-Antoinette COUDERT, Avocat fiscaliste au Barreau de Paris

Les politiques ont-ils vraiment pris conscience des difficultés que peuvent poser, dans les lois de finances et les lois à portée fiscale, des dates d'effet différentes selon les articles et, plus généralement, du problème récurrent de la rétroactivité de certaines dispositions fiscales ? Je me rends bien compte des raisons politiques qui motivent cette pratique, dès lors que la fiscalité est un des instruments aux mains du pouvoir politique, mais ne pourriez-vous pas consentir un effort pour que citoyens et praticiens y voient plus clair ? Ces éléments ne posent-ils pas la question de la qualité normative de la loi fiscale ?

Jean-Pierre DUPRAT, Professeur émérite à l'Université Montesquieu Bordeaux IV

Il me paraît un peu vain de distinguer l'évaluation en termes de politique publique et en termes de législation. L'erreur de la réforme tentée avec l'Office parlementaire d'évaluation de la législation reposait en partie sur cette dichotomie. Une loi comporte nécessairement des éléments propres à la technique législative et juridique et des éléments propres à l'objet et au contenu de la législation. La loi constitue un moyen pour mettre en œuvre une politique publique, les deux aspects restant indissolublement liés. Le nouvel article 24 de la Constitution, en mentionnant l'évaluation des politiques publiques, suffit à englober l'évaluation législative.

On doit distinguer entre une démarche sur le plan méthodologique ou conceptuel et une démarche sur le plan pratique. Sur le plan méthodologique, nous avons déjà dissocié la fonction de contrôle et la fonction d'évaluation lors d'une précédente rencontre ici même. Or les deux sont liées du point de vue temporel puisque l'évaluation ne sert qu'à préparer le contrôle. Je ne partage pas l'idée d'une spécialisation du Parlement dans la seule fonction de contrôle. Le Parlement a un rôle actif à jouer dans la fonction législative. Pour mettre en place les mécanismes, il faut disposer d'une vision conceptuelle claire de la situation mais la mise en œuvre pratique nécessite des coordinations et l'association de différentes institutions. Que le Conseil d'État ou le Secrétaire général du Gouvernement jouent un rôle actif dans l'évaluation, cela n'exclut pas pour autant le contrôle du Parlement. Les difficultés qu'on a pu observer au Parlement tiennent essentiellement à des rivalités internes de la part des commissions permanentes à l'égard des délégations. En outre, un travail bicaméral doit être organisé en coordination avec le Conseil d'État et la Cour des comptes, même si la formule des délégations communes soulève de grandes difficultés.

Thierry RENOUX, Professeur à l'Université Paul Cézanne, Aix-Marseille

En tant que praticien, je suis étonné de l'absence d'un représentant de la Cour des comptes à notre matinée de réflexion. Les politiques publiques se déclinent en politiques législatives, et l'analyse économique du droit que nous effectuons à travers les études d'impact se heurte à de grandes difficultés. L'OCDE a établi depuis 2005 une liste de critères de qualité mais le praticien est confronté à une carence de données statistiques fiables et récentes pour bâtir une étude d'impact satisfaisante. En France, nous avons l'avantage de pouvoir disposer des statistiques établies par l'Insee. Le Parlement pourrait peut-être davantage user de cet instrument dans l'évaluation. De la même manière, nous n'avons pas abordé la notion de coût. Or je crois que nous sommes redevables devant le justiciable du coût de la législation, y compris au Parlement. Devons-nous nécessairement passer par le Parlement pour évaluer ? Le Parlement peut s'autoévaluer dans son domaine mais d'autres institutions peuvent intervenir dans d'autres domaines, en particulier le Conseil d'État et la Cour des comptes.

Dominique ROUSSEAU

Pour moi, le Parlement intervient essentiellement en amont, dans la captation des besoins de la société pour les transformer en loi, dans la recherche d'intelligibilité de la loi. Pour le reste, que vous le vouliez ou non, tout objet échappe à son créateur, comme le constatait déjà Thucydide : une fois votée, la loi vous échappe en grande partie, elle est captée par les acteurs qui l'utilisent parfois d'une manière étonnante pour le législateur. Il importe donc que certaines institutions puissent procéder à une évaluation. Aux yeux d'un universitaire, les rapports de la Cour des comptes, du Conseil d'État et de la Cour de cassation apparaissent comme un bon reflet de la qualité normative ou rédactionnelle de la loi. Sur le plan juridique, cette qualité se mesure notamment au nombre de contentieux qu'une loi génère.

Christian VIGOUROUX

Je partage l'avis du Professeur Renoux sur les chiffres. Le ministère de l'Intérieur a créé un nouveau service de statistique ; le ministère de la Justice a consenti d'importants moyens pour améliorer ses statistiques et la direction de l'Office national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a dernièrement été confiée à l'Insee, marquant ainsi une grande transformation en ce domaine. Le Parlement présente la spécificité d'être généraliste. Dans certains secteurs, nous faisons face à une pléthore de contrôles spécialisés, y compris par les ONG. Il y a un cumul de contrôles, et si ces contrôles se révèlent tous nécessaires, il importe que le Parlement dépasse l'approche des différents ministères et même de ses propres commissions pour dégager une vue globale, garante de qualité.

Andrea RENDA

Le droit économique n'est pas seulement l'affaire des économistes. Ceux-ci travaillent avec les juristes et nous devons sans cesse chercher à améliorer cette collaboration. Au-delà des problèmes internes, les Parlements ont tendance à déléguer l'activité législative au Gouvernement. Or ce mécanisme exige un certain contrôle. Même si celui-ci semble aller au-delà de sa capacité législative, le Parlement doit exercer son contrôle sur la substance de la loi. Propositions et amendements doivent être examinés en toute transparence vis-à-vis de toutes les parties prenantes et en pleine responsabilité. Les Parlements sont responsables du coût de la législation, non seulement du point de vue budgétaire mais également vis-à-vis la société, à la différence des cours des comptes. Quant aux données, je pense qu'il faut, y compris au niveau de l'OCDE, chercher la façon d'impliquer les organismes statistiques dans le travail gouvernemental. L'Allemagne offre un excellent exemple sur ce point.

Serge LASVIGNES

Nous pourrions parfaitement imaginer que des amendements, s'ils viennent modifier substantiellement une loi, soient soumis à une évaluation rapide, avec l'accord du Parlement. Plus généralement se pose la question de la cohérence de la démarche législative : pour légiférer efficacement, il conviendrait avant tout d'élaborer des lois courtes et homogènes. Un des « drames législatifs » les plus frappants réside dans ces textes portant diverses dispositions sur un peu tout... S'agissant des lobbies, n'allons pas imaginer que la solution pour lutter contre leur influence consisterait à légiférer dans une démarche autiste. La phase de consultation, très directement liée aux questions de qualité de la loi, doit être assumée, formalisée et transparente pour qu'on puisse résister aux pressions des lobbies plus efficacement.

David ASSOULINE

S'engage aujourd'hui une mise à plat de notre fiscalité. Le débat fait s'élever de nombreuses voix exigeant un impôt lisible et donc stable. Indépendamment des différences de choix que nous pouvons opérer dans l'élaboration du budget, en fonction des volontés politiques et des alternances, il faut absolument viser la lisibilité et la stabilité des dispositions. Le MEDEF a signalé l'absence d'étude d'impact sur la loi visant à lutter contre les discriminations au sein de l'économie et de l'entreprise. En revanche, l'effet dévastateur des discriminations dans l'économie est totalement avéré depuis plusieurs décennies. La nécessité d'agir est donc apparue d'elle-même.

À aucun moment nous ne saurions nous exonérer de ces études d'impact sur des questions de société ou tout autre sujet. Il ne s'agit pas d'empêcher la loi mais d'en mesurer les effets. Il existe en Europe et dans le monde des cultures parlementaires très différentes. L'OCDE travaille au rapprochement dans l'évaluation des politiques publiques en établissant des grilles d'évaluation communes. Cela ne gomme pas pour autant des cultures politiques parlementaires très diverses. Dans notre pays, nous n'avons pas pour tradition de porter aux nues le rôle du Parlement. Si nous nous concentrons sur notre fonction de contrôle, nous ne pourrions pas peser, faute de moyens. De ce point de vue, nous sommes fort éloignés du modèle américain. Pour ce qui est du contrôle de l'exécutif, nous ne pouvons que souhaiter de nous en rapprocher, à l'échelle européenne, sans que ce rapprochement se limite à des évaluations techniques, normées, ni qu'il fasse abstraction des spécificités parlementaires de nos différents États.

L'APPROCHE ORGANISATIONNELLE : LES INSTRUMENTS PARLEMENTAIRES D'ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA LÉGISLATION

Charles-Henri MONTIN

Cette seconde partie se veut plus comparative. Nous appliquerons la méthode de l'OCDE qui recherche et choisit par consensus, dans les pratiques étrangères, des exemples de réussites. Trois exemples vous seront présentés aujourd'hui, la Suède, le Royaume-Uni et le Parlement européen. L'OCDE, en la personne de Céline Kauffmann, réalisera ensuite un tour d'horizons d'autres modèles qui ont contribué au débat. Nous avons demandé à chaque orateur de rechercher dans sa sphère d'expérience les éléments les plus pertinents de montage institutionnel et les méthodes de travail qui pourraient inspirer nos pratiques françaises.

Christer ASTRÖM (Parlement suédois) : la pratique suédoise

Compte rendu effectué à partir de la traduction en français de l'exposé présenté par l'orateur en anglais.

Je tiens à remercier les organisateurs de ce colloque. C'est un grand honneur pour moi d'avoir l'occasion d'évoquer le rôle du Parlement suédois dans l'évaluation de la qualité de la législation. Je mettrai l'accent sur la pratique du Parlement dans l'évaluation. Cette pratique est très bien réglementée en Suède où l'évaluation *ex-post* a été introduite comme une obligation constitutionnelle depuis dix ans. Cette disposition constitue un instrument pour le Gouvernement et un indicateur de l'importance attachée aux évaluations parlementaires.

En Suède, le Parlement joue un grand rôle dans l'évaluation. Il constitue un maillon important dans la chaîne démocratique de la gouvernance et un acteur essentiel dans le cycle des politiques. Il importe pour les pouvoirs politiques d'appréhender les circonstances dans lesquelles certaines législations ont été adoptées et d'utiliser ces données pour prendre des décisions sur de nouvelles législations.

Depuis les années 1990, les comités de la Diète suédoise ont conduit des évaluations ex-post de diverses façons et dans différentes mesures. L'évaluation au sein du Parlement vise à mesurer les objectifs, il ne s'agit pas de scruter la législation ou la rédaction de cette législation. L'évaluation consiste à mesurer dans quelle mesure les objectifs assignés au départ ont été atteints. L'évaluation représente un moyen de procurer des informations sur les résultats et de créer des liens bien plus solides entre le Parlement et les organes réglementaires. Cet outil permet d'évaluer les ajustements éventuellement nécessaires et définir une perspective orientée vers l'avenir. Les évaluations fournissent également une base saine et solide à une prise de décision éclairée. Chaque comité du Parlement suédois a pour responsabilité de conduire des évaluations sur les décisions prises en son sein. Le comité qui a pris la décision est également responsable de l'évaluation des résultats qui en découlent.

Ces évaluations sont effectuées selon diverses manières. Elles peuvent être réalisées dans un cadre régulier, notamment lorsque le Gouvernement prépare sa déclaration annuelle. Elles peuvent également intervenir ponctuellement et se révéler très exhaustives sur un sujet précis, bien défini. Ces évaluations portent sur les résultats atteints par la législation et s'attachent à déterminer si cette législation a eu les effets escomptés.

Les parlementaires souhaitent savoir si les ressources ont été allouées conformément aux priorités politiques définies, si les textes adoptés ont atteint les résultats désirés et planifiés, comment les lois fonctionnent en pratique, si elles s'avèrent lisibles et transparentes, ou si elles n'entrent pas en conflit entre elles. Telles sont les questions qui peuvent être soulevées pendant les évaluations. Elles sont également abordées dans les recommandations portant sur la politique réglementaire du Gouvernement.

Au Parlement suédois, les évaluations sont réalisées par les parlementaires. Il importe de disposer à cet effet d'une structure institutionnelle dédiée au sein du Parlement. Les députés doivent également être impliqués dans le processus d'évaluation et y participer directement. Ils doivent comprendre et exploiter les résultats dans les débats pour prendre des décisions éclairées sur les projets de loi. Pour atteindre l'ensemble de ces objectifs, les comités du Parlement suédois sont tous dotés de sous-comités ou groupes d'évaluation, qui comprennent des parlementaires issus des différents partis politiques. Ces groupes d'évaluation examinent la proposition et leur rapport est présenté au comité. Ces groupes produisent également des conclusions. Chacun des 15 comités du Parlement suédois décide séparément s'il souhaite mener une évaluation. Les décisions sont souvent fondées sur quelques informations contextuelles fournies au Parlement.

Le Parlement dispose enfin d'un secrétariat spécialisé qui apporte une assistance aux comités. Une grande importance est accordée aux évaluateurs. Ces personnes sont chargées de la partie empirique de l'évaluation. Les députés assument la responsabilité de l'évaluation et de la préparation des conclusions. Ils utilisent pour cela les résultats des discussions menées au sein des comités et décident des mesures à prendre.

Les parlements peuvent jouer un rôle de premier plan dans le processus d'évaluation. L'évaluation ex-post constitue un outil de renforcement du rôle du Parlement vis-à-vis du Gouvernement. Il importe d'établir une perspective citoyenne dans le processus d'évaluation et de poursuivre un objectif de meilleure réglementation. Ce processus d'évaluation ne se déploie pas du jour au lendemain. Il se conçoit avec le temps. Les parlementaires doivent rester très actifs et disposer d'une équipe d'experts spécialisés qui les assistent dans ce travail d'évaluation.

Charles-Henri MONTIN

La Suède est entrée résolument dans le contrôle de la qualité, avec un personnel dédié et des critères clairs. Le Royaume-Uni, très ancienne démocratie, est considéré comme le leader en termes d'études d'impact. C'est ce pays qui, le premier, a expérimenté en grandeur nature la vérification du fondement des textes. Sur la scène internationale, le rôle de la Chambre des Lords est fréquemment évoqué. Nous avons choisi, aujourd'hui, d'inviter une représentante de la Chambre des Communes.

Jessica MULLEY (Chambre des Communes britannique) : la pratique britannique

Compte rendu effectué à partir de la traduction en français de l'exposé présenté par l'orateur en anglais.

Je vous remercie pour cette invitation. J'évoquerai certaines de nos méthodes de travail, en me concentrant sur les défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui et les remèdes que nous cherchons pour y remédier.

Je répondrai en préambule à une question évoquée lors de la première session sur l'équilibre des ressources disponibles pour les évaluations d'impact et l'aide dont le Parlement peut bénéficier pour traiter les chiffres. Il y a dix ans que la Chambre des Communes a mis en place l'équipe que je dirige aujourd'hui. Elle compte 25 personnes dont 5 avocats, 5 analystes financiers et un économiste. L'an dernier, nous avons réfléchi aux défis auxquels nous allions être confrontés vis-à-vis de la législation primaire et, dans une certaine mesure, de la législation secondaire.

Le volume de la législation constitue l'un de ces défis. Selon les statistiques du Parlement, le nombre d'actes passés a diminué en 20 ans mais leur volume moyen a crû, passant de 37 pages dans les années 1980 à plus de 85 aujourd'hui et ce volume continue de croître très rapidement, suscitant un certain nombre de difficultés pour tous ceux qui souhaitent lire dans le détail les lois proposées. Il importe que la culture du Parlement affecte la manière dont les évaluations sont effectuées. Notre culture de production des lois est de plus en plus fondée sur la vitesse pour répondre à un problème politique. Autre conséquence de cette précipitation, sur 210 lois adoptées entre 2005 et 2010, 77, soit le tiers des lois adoptées depuis 7 ans, n'ont pas été mises en application. Les dangers de l'absence d'application ont été évoqués tout à l'heure. Un cas a focalisé nos réflexions visant à améliorer notre évaluation de la législation. Lors d'une affaire présentée à la Cour suprême en 2010, trois lois différentes affectaient la date de libération du prévenu et il s'avérait impossible pour les responsables de l'administration pénitentiaire de déterminer cette date. Les tribunaux et la Cour suprême ont consacré beaucoup de temps à cette affaire, qui a représenté une violation des droits du prisonnier et s'est révélée très onéreuse.

En 2006, nous avons transformé notre ancien modèle des comités. Nous disposons aujourd'hui de Public Bill Committees qui examinent les propositions de législation, peuvent entendre des témoins, recueillir des éléments d'information afin de comprendre l'effet de la mise en application d'une loi. Nous allons tester les standards. Nous intervenons très tardivement dans le processus. Dans une certaine mesure, le Parlement et le Gouvernement ont déjà adhéré aux propositions et il apparaît difficile de les faire changer radicalement à ce stade du processus.

Cette année, nous avons donc choisi de développer une approche différente en procédant à une consultation publique. Dans le cadre d'un forum internet, nous avons demandé au grand public de commenter, ligne par ligne, un projet de loi. Nous avons également essayé l'examen pré-législatif d'un projet de loi. Nous publions ainsi un avant-propos pour présenter le principe du projet de loi. Ce projet est ensuite étudié par un comité du Parlement. Cette démarche a été initiée dans les années 1990 et elle concerne aujourd'hui près de la moitié des projets. Nous avons par ailleurs testé l'évaluation post-législative afin d'appréhender la réussite de mise en application de cette loi. Le Gouvernement et la Chambre des communes ont signé un accord en 2010 dans lequel le Gouvernement s'engageait, trois à cinq ans après l'adoption, à conduire une évaluation en interne afin de vérifier si le projet de loi avait rempli ses objectifs et s'était révélé d'un bon rapport coût/efficacité. Le Parlement peut, ensuite, examiner les conclusions de cette évaluation. 68 évaluations ont été menées depuis, dont 13 ont été examinées par le Parlement. Nous utilisons les ressources de mon équipe pour cela. Il me semble prématuré pour juger de la réussite de ce processus, qui commence à se mettre en place. Nous devons relever de défi de la disponibilité : nous devons trouver le temps pour évaluer ces revues.

Un rapport majeur, rendu par un comité de membres de la Chambre des communes, a souligné le manque de standards dans la législation et recommandé en particulier l'introduction d'un code de standards et la mise en place d'un comité ad hoc au sein du Parlement. S'agissant de la première recommandation, il s'agissait de recueillir toutes les bonnes informations nécessaires aux membres du Gouvernement pour voter les projets de loi. Nous avons pensé qu'une fois ce code en vigueur nous en apprendrions beaucoup plus sur les standards. Or cette démarche a surtout montré que les membres du Parlement estiment ne pas disposer des informations nécessaires, malgré les efforts déjà réalisés pour examiner les projets de loi. Quant à la deuxième recommandation sur la mise en place d'un comité des standards législatifs, elle semble un peu idéaliste et ne sera pas retenue. Un tel comité viendrait en effet remettre en cause le calendrier du Gouvernement. Ce comité visait à identifier les tâches à réaliser au cours de l'examen des projets de loi.

Le bureau responsable de la rédaction des lois a établi ses propres recommandations, en particulier la Better law initiative qui vise à établir une rédaction plus efficace des lois et à mieux traduire la volonté législative. Elle vise aussi à bâtir une compréhension partagée et déterminer en quoi consiste une bonne loi. Parfois, la loi est inévitablement compliquée mais elle doit à tout le moins rester compréhensible pour les tribunaux. L'examen pré-législatif a été préconisé par le comité de modernisation. L'évaluation doit être effectuée avant le vote de la législation sur laquelle elle porte. Non seulement les ministres se montreront plus réceptifs pour y apporter des changements mais cela permettra aussi d'établir une meilleure législation et de réduire le nombre d'amendements. De plus en plus de projets lois passent par ce processus, et j'y vois un signe de progrès.

Le promoteur de cet effort, Robin Cook, estime qu'un bon examen crée un bon Gouvernement. Je pense qu'un bon examen conduit à une bonne législation. Or cela exige que les parlementaires participent pleinement au processus.

Charles-Henri MONTIN

On dit souvent que le Royaume-Uni ne possède pas de constitution écrite. Malgré cela ou peut-être à cause de cela, Gouvernement et Parlement amorcent ce dialogue que recommandait le Président Assouline dans le cadre d'un examen pré-législatif. J'ai également noté avec intérêt votre initiative en vue d'émettre des normes, signe de l'engagement des Parlements dans l'amélioration de la qualité de la législation. Autre temps fort de notre rencontre, nous accueillons Madame Elke Ballon pour évoquer la pratique du Parlement européen en la matière.

Elke BALLON (Parlement européen) : la pratique au Parlement européen

Compte rendu effectué à partir de la traduction en français de l'exposé présenté par l'orateur en anglais.

Je vous remercie pour cette invitation. Le Parlement européen se trouve aujourd'hui dans une phase de transition vers une autre organisation de tous les services de recherche, au-delà des analyses d'impact. Nous apprenons beaucoup de l'expérience des parlements nationaux et des questions que vous soulevez.

J'évoquerai les démarches pratiques que nous avons conduites au sein du Parlement européen sans revenir sur les raisons pour lesquelles les parlements se doivent de mettre en place une démarche d'évaluation. Je souhaite plutôt vous présenter la façon dont nous avons su, en pratique, fournir une assistance et un service d'évaluation et d'étude d'impact aux 750 parlementaires qui travaillent dans plus de 20 langues sur un large éventail de domaines politiques. Le Traité de Lisbonne a conféré au Parlement européen un rôle de co-législateur avec le Conseil. Pour le contrôle de l'exécutif, toutefois, nous accusons encore quelques retards. Suite aux dernières élections au Parlement européen, en 2009, il nous a fallu attendre plus de 18 mois pour que la Commission puisse mettre en œuvre la première initiative législative. Le Parlement se montrait très enthousiaste à l'idée de réformer l'Union européenne mais se trouvait dans l'incapacité d'agir, faute pour la Commission d'avoir proposé une première initiative. Plusieurs rapports ont été rendus mais ils n'ont jamais été pris au sérieux. Au niveau politique, nous avons considéré que cette situation ne pouvait durer, que les pouvoirs du Parlement devaient être élargis et que celui-ci devait être informé avant l'apparition d'une initiative législative. Les parlements nationaux comme le Parlement européen doivent pouvoir examiner la qualité de la législation.

Le marché intérieur dans l'Union européenne n'est pas entièrement réglementé mais nous sommes en passe d'en achever la réglementation. Les législations, à l'avenir, devraient être amenées à revoir les législations existantes. Il paraît donc intéressant de déterminer la façon dont ces législations existantes ont fonctionné dans les États membres. C'est l'une de ces questions auxquelles les parlementaires doivent s'attacher à répondre dans le cadre de leur campagne électorale. Il s'agit donc d'une tâche très importante. Nous souhaitons appréhender la situation avant et après la mise en œuvre des amendements. Nous avons créé, en 2012, une nouvelle direction pour la réalisation des études d'impact. Il s'agissait en premier lieu de permettre au Parlement de réaliser des études d'impact sur les amendements importants. Or depuis 2012, nous avons réalisé une dizaine d'études seulement.

En tant que responsable des études d'impact ex-ante, je ne souhaitais pas tout bouleverser du jour au lendemain. J'ai préféré dresser un état des lieux.

Nous étudions actuellement les études d'impact de la Commission, des documents très volumineux d'environ 60 pages avec jusqu'à 300 pages d'annexes. Nous analysons ces documents de manière systématique, les résumons et les condensons en 4-5 pages pour fournir aux États membres des informations les plus pertinentes. En même temps, nous donnons notre avis sur les atouts et faiblesses des études d'impact. Nous avons déjà produit 55 évaluations et les comités peuvent ensuite décider le parcours qu'ils souhaitent suivre.

Notre action dépend des comités. Si un comité ne nous sollicite pas, nous ne déploierons jamais cette démarche. Cette obligation de sollicitation fait partie de la procédure interne. Les groupes politiques attachent une grande importance à ce principe que nous avons confirmé dans le livret élaboré sur les études d'impact. Tout est décidé par les représentants des groupes politiques réunis au sein des comités. Une fois cet examen préalable mené, nous pouvons demander à la commission d'assister à une réunion du comité pour défendre son étude d'impact et apporter des précisions. Une circulaire d'une page est transmise aux membres avec une liste de questions ou recommandations pour améliorer l'étude d'impact. Nous pouvons également demander une étude plus détaillée, surtout lorsque le sujet s'avère très controversé.

Le comité du commerce international nous a par exemple demandé de conduire une étude sur le mandat de négociation sur le commerce transatlantique, étude d'autant plus complexe que nous ne possédons pas l'expertise en interne pour conduire ce genre de travail, que nous devons donc sous-traiter à des économistes. Très souvent, les conclusions soulignent que les études d'impact comportent des lacunes et recommandent d'effectuer une étude d'impact complémentaire. Nous n'avons pas encore réalisé un tel exercice, nous reposant sur la Commission jusqu'à présent. Or si la Commission ne peut fournir des informations supplémentaires, nous ne pouvons pas agir non plus. Jusqu'à présent, nous avons conduit une étude d'impact complémentaire dans le secteur de l'apiculture, où la proposition n'était pas accompagnée d'une étude d'impact. Cette étude a, là encore, été sous-traitée à des experts. Nous ne disposons en effet que de ressources limitées avec une équipe de quatre personnes seulement. Je suis malgré tout très fière de mon équipe. Nous avons accompli de grands progrès mais nous sommes contraints de sous-traiter certains travaux. Il faut disposer d'une capacité interne forte et même si vous sous-traitez, vous devez bâtir un bon cahier des charges pour éviter des rapports médiocres.

Les comités peuvent également demander des évaluations d'impact sur les amendements. Cette pratique tend à se développer. L'an dernier, nous avons réalisé six évaluations d'impact. Nous sommes obligés de travailler avec des experts externes pour préserver la neutralité. Les comités ont trouvé un moyen pour traiter le problème du temps. Pour conduire une évaluation d'impact sur un amendement, qui exige la consultation des parties prenantes, une semaine ne suffit pas. Les comités sont soumis à une très forte pression. Les dossiers doivent être finalisés avant la fin de la présidence du pays, avec les élections, etc. Nous devons réaliser les évaluations d'impact une fois l'amendement adopté. Lorsque nous engageons la négociation avec le Conseil pour parvenir à un accord, celui-ci souhaite que l'évaluation soit effectuée sur des amendements pour lesquels la décision reste incertaine. Les questions les plus sensibles concernent les PME ou l'emploi. Pour ces sujets, nous demandons à nos experts d'échanger avec les rapporteurs. Lorsqu'ils travaillent sur l'évaluation d'impact, les interactions s'avèrent fortes. Nous veillons sans cesse à la transparence. Toutes les études d'impact sont publiées même celles qui vont à l'encontre des amendements votés et publiés. Cela peut créer des tensions mais nous veillons à rester très transparents.

Nous avons lancé l'idée de procéder à une évaluation ex-post en septembre 2013. L'unité ad hoc, composée de seulement deux personnes, va également surveiller le travail de la Commission. Nous informerons nos membres des éléments disponibles sur la mise en œuvre. Certains États membres disposent d'informations importantes sur la mise en œuvre des législations mais elles se restent très éparpillées, sans vue d'ensemble. Le premier exercice que nous allons tenter consistera à recueillir toutes ces informations et leur donner une structuration pour guider le Parlement dans la mise en œuvre des législations.

Aujourd'hui, nous sommes perçus comme un frein alors que notre unité constitue un accélérateur, une unité de valeur ajoutée européenne. Nous travaillons à améliorer le processus des études d'impact pour aider les nouveaux parlementaires, qui se renouvellent en grande partie à chaque élection.

Charles-Henri MONTIN

Ce modèle se révèle assez avancé, dans un contexte constitutionnel évidemment très différent. J'ai retenu quelques points techniques pour notre discussion : le contrôle politique sur les travaux techniques, le souci de l'indépendance et de l'objectivité du travail avec le recours aux experts externes si nécessaire, etc. Céline Kauffmann, en tant que co-organisatrice pour l'OCDE, a proposé de réduire la durée de son exposé pour laisser plus de temps aux échanges.

Céline KAUFFMANN (OCDE) : la pratique dans quelques autres pays de l'OCDE

Je tiens à remercier chaleureusement le Président David Assouline et son équipe de la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois d'avoir rendu possible cet événement qui vient à point nommé sur une question relativement nouvelle, pour laquelle nous souhaiterions développer davantage de capacités analytiques de recherche et de soutien aux pays.

J'ajouterai quelques mots aux exposés précédents pour compléter rapidement le panorama. Dans notre mandat, nous devons assurer une fonction de veille des pratiques des pays dans le domaine de la bonne gouvernance réglementaire. À cet effet, nous effectuons périodiquement un certain nombre d'enquêtes auprès des pays de l'OCDE, une en 2005, une en 2008 et la prochaine en 2014, qui couvrent tous les champs, y compris les rôles des institutions dans cet agenda de bonne politique réglementaire. Nous avons, lors des précédentes enquêtes, prévu une question sur le rôle des parlements. Nous décelons un renforcement du rôle des parlements en ce domaine de bonne gouvernance réglementaire. En 2005, environ 11 membres de l'OCDE disposaient d'une commission parlementaire ou d'une unité spécialisée au sein de leur Parlement chargée de cette bonne politique réglementaire ; ils étaient passés à 15 en 2008 et nous pensons que la prochaine enquête verra ce nombre encore augmenter, comme le montre par exemple le Chili, qui vient de se doter d'une telle structure.

Il existe principalement trois rôles pour le parlement dans ce domaine de gouvernance réglementaire. Les parlements peuvent jouer un rôle spécifique dans l'évaluation préalable (ex-ante) des projets de loi, y compris l'étude d'impact qui peut y être associée. Les exemples du Royaume-Uni et de l'Union européenne nous ont été présentés aujourd'hui. Un autre rôle émerge dans l'évaluation ex-post de l'efficacité d'application des lois. Au modèle suédois que nous avons examiné vient s'ajouter le modèle suisse, à travers son unité du contrôle parlementaire de l'administration ; cette instance évalue de manière indépendante, avec d'autres organismes de recherche et organes d'évaluation, les mesures prises par le Gouvernement au regard de trois critères, à savoir leur qualité juridique, l'adéquation des mesures et leur efficacité concrète. Enfin, le troisième rôle du parlement consiste à passer en revue plus globalement la politique réglementaire du Gouvernement et de l'administration dans son ensemble. D'après nos enquêtes précédentes, entre six et huit pays ont confié ce rôle à leur parlement.

L'organisation institutionnelle de la coordination entre Parlement et Gouvernement varie très fortement entre les pays. Aucun modèle ne ressort. Les unités spécialisées disposent d'un personnel doté des capacités techniques pour réaliser des évaluations. Le comité ou la commission constitue le modèle le plus couramment utilisé. Au Canada, par exemple, un comité mixte entre le Sénat et la Chambre des communes est chargé de l'examen de la réglementation et contrôle la légalité et les aspects procéduraux de la réglementation. En Belgique, un comité parlementaire commun aux deux chambres a pour tâche d'évaluer la législation fédérale en vue d'en améliorer la qualité d'application. Aux États-Unis, ce contrôle est effectué par des institutions spécifiques pour le compte du Parlement.

Quel que soit le modèle, la question des ressources reste au centre des préoccupations pour mener à bien cet exercice d'évaluation, de même que la coordination des différents organismes pouvant être mis à contribution et, dans les Parlements bicaméraux, les synergies entre les chambres. J'évoquerai également la question du rôle des acteurs moins conventionnels comme les bureaux statistiques pour effectuer l'évaluation des lois.

Discussion et échanges avec la salle

Bertrand COMBRADE, Doctorant Paris 1

Je rédige une thèse sur l'étude d'impact des projets de loi à l'Université Paris 1. Or je note que vous évoquez assez peu la face sombre des études d'impact. Au-delà du manque de moyens, d'outils, de temps, pouvons-nous réellement concilier la détermination des choix politiques avec une étude de leur faisabilité qui se voudrait totalement extrapolitique ? Il n'y a pas une route toute tracée vers le « mieux légiférer » : selon ce point de vue, l'étude d'impact est présentée comme un processus d'amélioration de la législation mais l'on aborde assez peu la façon dont ces études peuvent aider à mieux exprimer la volonté générale, voire à la cadrer.

Marie-Anne COHENDET, Professeur à l'Université Paris 1

L'une des questions majeures réside dans l'influence des groupes de pression. Les Parlements jouent un grand rôle dans l'évaluation a priori et a posteriori, sur certains projets de loi ou de manière globale, en complément de l'évaluation par d'autres acteurs comme le Conseil d'État, la Cour des comptes ou le Conseil constitutionnel. Mais qui effectue ces évaluations pour le compte du Parlement ? Lorsque le Parlement européen demande des évaluations extérieures, à qui les confie-t-il ? Je suis agacée par la théorie économique du droit, selon laquelle les juristes se révéleraient incapables de réfléchir à l'intelligence d'une législation, à sa cohérence ou à l'effectivité du droit. Pour conduire une bonne évaluation du droit, il ne faut pas la confier seulement à des économistes : l'équipe doit être pluridisciplinaire, réunissant des économistes, des juristes, des sociologues voire des psychologues, dont on sous-estime trop souvent le rôle dans l'action publique ; j'en veux pour preuve la dimension essentielle du psycho-sociologique dans les rapports avec certaines professions, par exemple le monde agricole face à la politique agricole commune. L'étude doit être ainsi réalisée effectuée par des organes indépendants. En ce sens, les universitaires et les chercheurs devraient être mis à contribution plus souvent, me semble-t-il. Ma crainte serait que ces évaluations soient confiées à des groupes de pression ou à des organes d'audit eux-mêmes soumis à ces groupes de pression.



Alain RICHARD, sénateur du Val d'Oise

On a déjà beaucoup réfléchi aux techniques d'évaluation, mais dans la dimension de la qualité, je pense qu'il y a une piste sur laquelle nous avons très peu travaillé en France, ce que j'appellerais « l'examen du sommaire » d'un projet de décret ou de loi. Les facteurs de pluralisme ou de contre-expertise interviennent trop tard, notamment les avis consultatifs. J'ai siégé au Conseil de la transition écologique. Or j'ai constaté que conformément à la loi, nous n'étions consultés que sur la version finale du projet, notre avis se bornant dès lors à un exercice de posture ou à un jugement inopérant. Nous devrions tenter de conduire un travail sur l'esquisse du projet, sur la commande initiale et entretenir dès ce stade un dialogue avec la commission parlementaire intéressée. [L'intervenant poursuit en anglais] Nous serions d'ailleurs très intéressés par des exemples sur le travail de premier niveau réalisé par les commissions parlementaires britanniques, dès la phase d'écriture du projet de loi.

Elke BALLON

Je me suis posé la même question par rapport à ces études d'impact. Depuis que la Commission a commencé les évaluations, les législations de dernière minute et les propositions farfelues se révèlent moins nombreuses. Les propositions elles-mêmes se sont réduites, sans doute en partie grâce à ces évaluations d'impact. La démarche ne suffit pas à justifier une proposition mais ce processus apporte une véritable aide. L'évaluation enrichit le débat mais ne fournit pas la solution. Je pourrais citer de nombreux cas où l'évaluation a fait toute la différence. Nous ne choisissons pas les évaluateurs. Nous respectons des procédures d'appel d'offre pour recruter des experts et nous nous assurons de travailler avec des consortiums relativement grands, avec des équipes pluridisciplinaires.

Jessica MULLEY

Au Royaume-Uni, toutes les analyses sont réalisées par le Gouvernement lui-même. Nous sous-traitons rarement ces évaluations, et seulement à des universitaires ou experts du domaine. En fin d'année dernière, nous avons examiné un projet de loi sur les délais de communication et le Gouvernement l'a retiré sur la recommandation du comité qui avait jugé le projet inexploitable. Nous avons ensuite étudié un projet de loi sur l'Irlande du Nord et l'évolution des pouvoirs de l'Assemblée. Sur ce projet, le comité ad hoc a pu proposer des changements importants très en amont. Cette année, nous avons évalué une loi sur l'antiterrorisme et les pouvoirs d'urgence mis en place dans des cas extrêmes.

Deux projets sont en cours. Le premier projet vise à déterminer si le Royaume-Uni va instaurer le droit de vote pour les prisonniers. Nous étudions les principes du projet plutôt que ses qualités techniques. Le second concerne la régulation des conscrits avec 170 items de législation secondaire dont nous proposons le retrait.

Nick MALYSHEV

Nos discussions ont été très intéressantes, et élargi ma réflexion sur l'évaluation. Elles se sont axées sur deux points : la gouvernance et les outils.

On a déjà beaucoup travaillé sur les outils, je pense que nous devrions désormais nous focaliser sur la gouvernance. Deux éléments méritent une réflexion supplémentaire : l'articulation entre le parlement et l'exécutif pour fournir une vue d'ensemble et surtout la manière dont le parlement examine son propre travail. Peut-être n'avons-nous pas suffisamment pris en considération le besoin d'indépendance, de professionnalisme et de consensus. Améliorer la gouvernance au sein du parlement constitue un sujet vraiment critique. Il ressort de l'évaluation ex-ante que les organismes d'examen, au Royaume-Uni ou au sein de l'Union européenne, relaient les commentaires de l'exécutif et ne réalisent pas le travail eux-mêmes. L'évaluation ex-ante constitue une démarche d'avenir même s'il est plus facile de procéder ex-post puisque les données sont alors disponibles et que l'exercice peut être conduit sans précipitation. L'instauration d'un acteur totalement indépendant du Parlement et du Gouvernement peut se révéler très intéressant. Or il manque dans l'OCDE. À ma connaissance, il n'existe qu'un seul exemple de ce type, la commission de productivité en Australie.

CLÔTURE DES TRAVAUX

David ASSOULINE, Président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

De nombreuses pistes de réflexion ont été ouvertes ce matin, au premier rang desquelles la volonté d'examiner les pratiques des autres démocraties pour tirer le meilleur des expériences étrangères et faire en sorte que nos méthodes de travail s'harmonisent, une nécessité aujourd'hui encore plus fondamentale qu'hier avec l'internationalisation croissante des normes.

Reprenons le programme de notre matinée. Je me rends compte que pratiquement tous les intervenants sur l'approche institutionnelle étaient des hommes, et que presque tous les exposés sur l'approche organisationnelle ont été présentés par des femmes... N'est-ce pas, au fond, le reflet de la division du travail dans notre société ? Peut-être faudrait-il que les deux approches, institutionnelle et organisationnelle, se mêlent. Nous ne pouvons conduire une approche institutionnelle sans garder à l'esprit la mise en œuvre pratique et l'organisation qui va faire vivre cette approche.

J'ai entendu les risques de notre démarche, je les ai d'ailleurs pointés, en prenant des distances vis-à-vis de la « rentabilité » de la loi. Il ne faudrait pas que l'étude d'impact intervienne comme une expertise réaliste du possible, étouffant tout volontarisme politique. L'étude d'impact ne doit pas constituer une borne freinant la volonté du législateur et l'action du politique. Justement, pour que ce ne soit pas le cas, il faut que l'élaboration de la loi se soucie de son application et de son impact. Si le politique ne s'en empare pas dans sa propre réflexion c'est toujours la technique qui l'emportera. Vous avez raison de pointer le sujet. La meilleure manière d'empêcher que l'étude d'impact soit limitative est que le politique intègre un peu plus la réalité et tienne mieux compte des paramètres de la technique.

On a évoqué les groupes de pression ; peut-être peuvent-ils influencer sur l'intérêt général pour défendre un intérêt particulier et orienter avec des moyens importants la loi et la façon dont elle s'applique. Inversement, si la loi n'écoute pas l'ensemble des acteurs concernés, en amont et en aval, là encore elle ouvre le champ libre aux groupes de pression.

J'irai même plus loin : prenons garde aux personnes à qui nous confions l'étude d'impact. Nous devrions mener une évaluation coût/résultat de ces évaluations ! Nous pourrions parfaitement faire appel à un groupe universitaire pluridisciplinaire. Cela coûterait sans doute moins cher qu'un cabinet privé... Nous pourrions également créer des structures indépendantes cohérentes, qui évaluent suivant les mêmes critères et avec la pluridisciplinarité nécessaire.

Je tiens à remercier les intervenants de ces tables rondes. Il faut parfois de tels événements pour provoquer quelques frémissements. Tout à l'heure était présent dans cette salle mon ami Thierry Mandon, député de l'Essonne qui participe aux travaux de la mission sur la simplification des normes mise en place à l'Assemblée nationale. Nous envisageons d'effectuer des déplacements ensemble, afin de dégager un regard commun sur les expériences étrangères. C'est peut-être par l'Europe et par notre ouverture à l'extérieur que le Sénat et l'Assemblée vont mieux travailler ensemble en France !

Merci à tous pour votre présence.

« LAW EVALUATION AND BETTER REGULATION : THE ROLE FOR PARLIAMENTS » - SUMMARIZED WORKS

OPENING ADDRESSES	63
● David ASSOULINE, President, Scrutiny Committee on Law implementation of the French Senate	63
● Nick MALYSHEV, Head of the Regulatory Policy Division, Public Governance Directorate, OECD	65
PANEL DISCUSSION ONE : INSTITUTIONAL APPROACH	67
● Christian VIGOUROUX, President of the department on Reports and Studies, French Council of State	67
● Serge LASVIGNES, Secretary General of the French Government	69
● Andrea RENDA, Senior Research Fellow at the Centre for European Studies (CEPS), Coordinator of the European Network for Better Regulation	71
● Dominique ROUSSEAU, Professor, Sorbonne, Paris	73
● Questions and answers	75
PANEL DISCUSSION TWO : ORGANISATIONAL APPROACH	79
● Christer ÅSTRÖM, Head of the Evaluation and Research Secretariat of the Swedish Parliament	79
● Jessica MULLEY, Head of the Scrutiny Unit of the British House of Commons	81
● Elke BALLON, Head of the Ex-Ante Impact-Assessment Unit, European Parliament	83
● Céline KAUFFMANN, Senior Economist, Deputy Head of the Regulatory Policy Division, Public Governance Directorate, OECD	85
● Questions and answers	87
CONCLUDING COMMENTS	89
● David ASSOULINE, President, Scrutiny Committee on Law implementation of the French Senate	89

OPENING ADDRESSES

David ASSOULINE, President, Scrutiny Committee on Law implementation of the French Senate

In many countries, Parliaments must deal with the difficulty of assessing the “outcome” of their work as a legislator and what is considered as the effectiveness and the implementation of the legislator’s intention.

The OECD has contacts in various administrations and has been able to collect valuable information and data. It assesses the various legal norms, including the executive legislation as well as the massive European legislation.

The quality of legislation is dependent on its enforceability. We need to ensure that this is the responsibility of the Parliament. Legislators - Parliament and Government - must ensure that regulation is translated into realistic objectives that are quantifiable and reachable.

Governments have an obligation to carry out impact assessments. These are not additional means of information, but general innovations of conceptual information. These bring together the Government, the Parliament and the Constitutional Council in France. Indeed the Constitutional Council could be in a position to examine the draft legislation and decide whether the impact assessments meet the necessary criteria defined by a special law adopted in 2009. These impact studies are currently of unequal quality, but they will be perfected in time.

We could define assessment criteria which would help us carry out a qualitative analysis from the beginning of the legislative process. Then the Parliament would be in a position to determine whether the objectives have been reached. If there was a problem with the quality of the legislation, the Parliament could either change the deficient provisions or make corrective amendments.

The parliamentary assemblies do not have the tools to assess the quality of legislation in a reliable way, especially in France. They are dependent on the Government assessments. However, in France, a Constitutional provision that dates back to July 2008 has instigated considerable change. Before that, the Parliament was focusing on the actions of the Government rather than its own activities. Thanks to the constitutionalisation of the function of control, a new meaning was given to evaluation.

Citizens are more critical and demanding of institutions, so the Parliament must be in a position to better meet their expectations and reconcile their way of legislation.

Nick MALYSHEV, Head of the Regulatory Policy Division, Public Governance Directorate, OECD

Legislation is a fundamental power of governments and its application needs to be used wisely. Legislative instruments may cause collateral damage to those not directly affected by the laws. They may also achieve their goals at excessive costs and sometimes they do not even serve their goals at all. There may be a lack of evidence to inform policy development and difficulties in resisting destructive behaviour. There is a tendency to use laws and regulations to solve problems for which those instruments are ill-suited. There is a reluctance to expose existing policies to systematic review.

The passing of time can bring its own challenges. Even the best regulation will not be valid permanently and regulations can very quickly become outdated. The financial crisis has highlighted the need for Governments to build strong foundations for their regulations. There is also a need for systematic approaches that address the root cause of legislative failures. Broader regulatory reform can promote economic recovery by reducing costs and identifying productive potential.

The OECD has been working with Governments for more than 20 years to ensure that the design and delivery of laws and regulations is of high quality. In the last three years, the OECD Regulatory Policy Committee has revised the organisation's existing best-practice principles. It drew findings from 20 country reviews, including two reviews from France. It also explored thematic reviews. It demonstrated that key Government figures failed to see how their individual actions formed part of a wider regulatory and legal system.

The OECD focuses on a system of regulatory governance and on the roles of institutions for regulatory oversight. We examine the conduct of regulators and the important role of Ministerial responsibility and ultimately of Parliaments. We provide a framework for which countries can evaluate the merits of their regulatory systems. This provides guidance on how the central figures in this system can be held accountable for better regulatory outcomes.

We need an explicit statement of how and why Governments and Parliaments regulate and legislate. Without strong political leadership, little progress will be made in reforming regulations. We need an overall regulatory policy, potentially through a law, if progress is to be made over time. Governments must engage in public consultation for rule making. It must establish oversight institutions and support mechanisms for regulations, and regulatory agencies to ensure regulations are applied consistently. Regular reports must be published on the progress of regulation. Governments must ensure procedural fairness and access to review mechanisms.

Regulation is seen as a matter within jurisdictions, but regulations can affect activities that are cross-jurisdictional and even global. Regulatory differences among countries and jurisdictions must be reduced. This reduces transaction costs and promotes trade and growth. These issues have traditionally been addressed in Europe through EU directives and international treaties. Ongoing OECD research aim to clarify for countries where the largest reform gains from international regulatory co-operation can be realised.

PANEL DISCUSSION ONE : INSTITUTIONAL APPROACH

Christian VIGOUROUX, President of the department on Reports and Studies, French Council of State

The Council of State advises the French Government on the preparation of bills and decrees, and conducts studies on administrative or public policy issues. Since 2009, it has issued opinions on 15 proposals for a legislation directly emanating from the Parliament.

The Council of State contributes to the production of legal norms thanks to three tools. We have legislative drafting guidelines coproduced with the Secretariat General of the Government and these are improved when difficulties are encountered. The Annual Report of the Council of State presents the opinions that we issue and disseminates a genuine culture of drafting legislation. We issue practical guidelines for rapporteurs of the Council of State to help them elaborate their opinions and which is also a way of thinking what good legislation is.

There are three types of legal norms: the 'leveraging' norm which produces public policy with the maximum legal security; the 'mirror' norm, which refers to the fact that various entities are attempting to formulate the legislation in accordance with their own interest and importance. Transparency is in that case of the utmost importance. There is the 'fire-extinguisher' norm, which can neutralise positive aspects of a previous legislation by undermining its impact.

Along these three norms coexist three techniques. The first one is the combination of the different legal norms, including European ones. The second one is the anticipation technique. We should not expect much from impact studies, but we at least have to undertake them. The Council of State refused some projects because the assessment was not carried out, especially when the compliance with the European legislation is not monitored. Finally, there is the technique of simplicity which should always be borne in mind by legislators without denying the complexity of the issues taken into consideration.

As far as drafting legislation is concerned, we should always ask ourselves three questions. Is it indispensable? The answer is obviously 'yes' if it is the transposition of a European law or if it was announced in a Governmental programme for general policy. Will it be well understood? The use of the correct vocabulary is important in that matter. Can it be properly implemented? The Council of State rejects too much long draft laws and tries in that case to dissociate the multiple provisions. In the same range of idea, the Constitutional Court will not validate a too much short law for its lack of accuracy.

We need to be pragmatic and recognise that we will not arrive at an idealistic efficient system of legal norms. We need texts that are adapted and the modification of texts is as important as the initial drafting of them.

Serge LASVIGNES, Secretary General of the French Government

The Secretariat General of the Government requires decrees to be accompanied by an impact assessment, which demonstrates commitment. We check that there will be no over-regulation when enacting a European directive and we monitor the conditions under which the new regulation will enter into force. If the decree is not necessary for the implementation of a new law, we ask the Ministry to decide the aspects they want to replace, on a quantified basis. We attempt to calculate how much the decree will cost and ask the Ministry to use that as a basis for removing aspects.

The Secretariat General of the Government is in a different position regarding draft laws. It conducts a first assessment before the transmission of the draft to the Council of State. This allows to add recommendations, warning about issues that may arise. After the monitoring of the Council of State, the draft legislation is returned and we proceed with arbitration. We decide whether the Government will follow the recommendations of the Council of State, or whether it will continue with its original intentions. The Secretariat General usually plays the role of mediator in this process.

There is no single centre of responsibility in France regarding the quality of laws at the draft phase. Our culture is strongly based on drafting clear, consistent laws which fit into the global legal corpus. There is "excessive control" of these aspects. Despite this excessive control, some laws mix legal norms with emotional comment. This situation can create legal insecurity. Indeed, judges will try to apply their own meanings of law, which may be different from the Government's intention.

Celerity of the implementation of the law is a criteria for assessing the efficiency of the law. A law is dangerous when it is not implemented or when it is implemented after the circumstances have already changed or the institutions have already evolved. We made a lot of progress on this issue. Beyond the criteria of celerity, we have also to deal with the other components of the concept of evaluation. How measuring the efficiency of the law? We had a Parliamentary Assessment Office, but we removed it. We had a Central Enquiry Committee which examined the yield and the costs of public service, but that also dissolved.

Committing in a real assessment process demands strong political will and instruments. I believe the right solution would be to set up a dialogue between the Government and the Parliament about assessment conditions. Instruments can be mobilised and pressure is needed to mobilise them immediately.

Nobody believed in impact assessments, so after three circulars were sent out, we received very little feedback. We had to modify the Constitution to address this. We started with very few resources, but we made progress. The Council of State is of great help by indicating impact assessments that are not of appropriate quality. The inclusion of recommendations would increase the involvement of Parliament in impact assessments. It is difficult for administrations to assess the regulations quantitatively, yet we should also try to make progress on quantifying. We cannot allow Ministries to believe that an impact assessment is a reason for justifying legislation or an additional Explanatory Memorandum. The impact assessment aims to be a decision-making tool, explaining why and how to legislate on the subject matter.

Carrying out ex-post evaluation is even more complicated. There are several possibilities, including requesting the National Audit Office (*Cour des Comptes*). We could also use integrated-assessment methods, allowing the introduction in the law itself of benchmarks or timeframes for future assessment of the legislation. Having a real ex-post evaluation document, as there are impact studies, would require redrafting the Constitution. However some laws foresee reports to be issued and transmitted to the Parliament. They are unfortunately of a different quality. There is the purely political report which states that it is not possible to explore the issue, but will be at a later stage. Some reports offer a compromise when a provision is finally rejected and others are clearly irrelevant. Then there are valid reports which contain information regarding an issue, on which technical problems are experienced in the implementation. If all reports were valid, we would be even more committed.

We cannot eliminate the value of experimentation. For a long time, we did not have the legal resources in France to experiment and we had an extremely restrictive case law. However, we have amended the Constitution in Articles 37.1 and 72. But i am not sure we are using them to a great extent. Drawing on experience would help us create an enviable *in concreto* assessment mechanism and test new legal provisions. We could avoid the introduction of overlapping legislation in a very short time.

It is also important to carry out a regulatory review with a systematic approach, to see if the legislations are being enacted and are useful. In this regard, simplification of law is very useful in legislative production.

Andrea RENDA, Senior Research Fellow at the Centre for European Studies (CEPS), Coordinator of the European Network for Better Regulation

We have experimented with tools to improve regulation for more than 30 years. In 1981, Ronald Reagan's Government in the United States used regulatory impact analysis to support legislation. That decision followed a conclusion from academics that the use of cost-benefit analyses to support legislation was not fully endorsed. Cost-benefit analysis could mobilise the adoption of secondary regulations but not primary regulations, which take place within Parliaments. This means that secondary legislation is adopted efficiently, but there is no obligation for cost-benefit analysis for primary legislation.

The EU tools mostly consider executive activity rather than legislative activity. The reasons for this are methodological, procedural and political. Cost benefit analyses do not take into account efficiency, distributional impacts or the behavioural responses of people to the law. It is more difficult to assess quality because some Parliaments take decisions through political compromise, so decisions change over time.

Sometimes Parliaments work through committees, so they are fragmented in their approach to selecting amendments. Some Parliaments do not have dedicated bodies for assessing legislation and if they do, they do not have the resources and trust. Parliaments also have more difficulties regarding gathering submissions and opinions. Publishing a document that clarifies what the future impacts of legislation might be means that Parliaments that take different decisions are responsible for technical input.

The economic crisis has led many Parliaments to delegate legislation to Governments. The speed at which laws are needed creates a challenge for Parliaments and they become observers of action rather than launching their own initiatives. There is the Impact Assessment Board in the European Commission. It checks for the completeness and consistency with the guidelines of the Commission's proposals. The regulatory bodies in the UK and United States are seen as advocates of regulatory actions or as adversarial.

The impact assessments check for policy coherence between the daily activity of the Government and the long-term impact on the nation. Parliaments can check that Governments are carrying out the actions they have committed to. Parliaments have to be given adequate resources for this. Parliamentary Committees in some countries produce a regular report on the way in which the Government has been conducting the impact assessments. There can be conflict between Parliaments and audit bodies in this area.

Parliaments can be involved in the drafting of the impact assessment at Government level and provide feedback. Parliaments often do not receive the impact assessments in due time and many Governments fail to plan legislation effectively. There is a need to acquire external resources and to reconsider the methodology.

There is a need for reform in Parliaments regarding how preparatory work is approached. If we apply sound economic principles, we will move away from standard cost-benefit analysis into a multi-criteria analysis. We will check whether the proposal realises the long-term goals of Governments and Parliaments in an effective manner. This process must be transparent; otherwise we will lose most of our potential to achieve better regulation.

Some Parliaments carry this out before examining their national legislations, because they will experience pressure from Brussels to have multi-level governance at EU level. National Parliaments can provide EU Institutions with an implementation plan. The European Commission very seldom considers the implementation and enforcement phase of legislation. When the Commission finalises an assessment, it could be submitted to the European Parliament, to check whether the rule will be viable.

There could be an impact assessment regarding the transposition of EU legislation to national legislation. However, EU institutions have to provide Member States with an updated document. Not every amendment is included in the impact assessment. Governments and Parliaments can also analyse the performance of a piece of EU legislation and reports this to the EU Commission. This ex-post evaluation allows for a new ex-ante assessment of potential reforms that improve the impact of legislation.

Dominique ROUSSEAU, Professor, Sorbonne, Paris

How do we define quality and what quality do we wish to assess? What institution do we need to assess that quality? I am not sure that it is the role of the Parliament to assess the quality of the law. When we define quality, we can refer to legal quality, standard quality and political quality. Legal quality centres on the quality that we recognise in a law and to laws that are clear and intelligible to citizens. To some extent, it is the responsibility of the Parliament to control legal quality. The Council of State and the Constitutional Council must decide whether a law corresponds to legal quality before it is implemented.

A decision was made on 3 April 2013, relating to the reform of the electoral mode for regional councils. The Senators had recourse to the Constitutional Council at the time, on the grounds that the electoral method was extremely complex, which made the law unintelligible for citizens. The complexity of this law related to the reconciliation that the legislator wanted to make between proportional representation in the regions. The Constitutional Council gave recommendations on how the law should be applied.

The standard quality refers to the actual contribution to the law. When a law is being voted on, those affected should see their behaviour standardised by that law. As a consequence, the law should be able to instigate an effective range of actions regarding the behaviour of stakeholders. Parliaments do play a role in this because of the impact studies. Through these, Parliaments can attempt to appreciate the meaning of the standards involved in the law that is being voted on. However, it is difficult for Parliaments to do so, because the law is out of their control.

The political quality refers to the translation of promises made during electoral campaigns into law. Laws need to reflect popular will and realise the political programme that was submitted to citizens during the elections. It is the responsibility of citizens to appreciate the political quality of the law and to hold elected officials accountable.

Parliaments should reconsider their core business. The function of the Parliament is not to vote in the law but to control the Government. The Parliament also raises awareness in society of itself and of the laws it needs. The Parliament should not be distracted by other missions or it will lose its central function. The citizens assess the work of Parliament. The assessment of the Parliament can only be external, so that the inspecting body can examine the activities of an institution objectively.

Questions and answers

Joëlle SIMON, Movement for Enterprises in France (MEDEF)

Legislation to fight against discrimination is about to be adopted in France. There was no impact study and this draft legislation is very open. If an impact study is not necessary for all amendments, it should be mandatory when one amendment significantly extends the field of application of a law. The European Parliament usually provides for impact studies on particular amendments.

Corinne BOUCHOUX, Senator

Regarding quality of the law, does the law correspond to general interest? Should a law be based on a problem in society that impacts on all sectors, or will it reflect a lobby? What will the future impacts of the transactions be? There is distortion in competition regarding laws submitted by the Government, which has executive power and has a lot of structures available to it, like the Council of State.

David ASSOULINE

Parliament's control function is now explicitly mentioned in the French Constitution. But what is really at stake for the Parliament is the resources and means to exercise that control. Should control of the quality of the law entail control of the political will of the legislator? I think that the use of the concept of quality should primarily refer to the attention put by the legislator to the consequences of the law. I prefer to speak about "effectiveness" than "efficiency" of the law.

For a law to be educational, it has to be credible to citizens. This will be an important issue in the next European elections. If citizens feel that Parliaments are undertaking actions that they cannot understand and have no meaning or application, or, if applicable, that they deviate from the original intention, the gap between citizens and political figures will continue to grow.

Marie-Antoinette COUDERT, Tax Lawyer, Paris

Are political figures aware of the problems that finance and tax laws cause? This is regarding different dates as a function of provisions and not a function of the date of application. There is the recurring problem of retroactive fiscal provision.

Jean-Pierre DUPRAT, Professor, Bordeaux IV University

It would be in vain to separate assessments regarding public policy and legislation. This dichotomy caused the error with the creation of the Parliamentary Assessment Office in 1996. Article 24 of the French Constitution centres on the assessment of public policy and I think that is sufficient because it implies assessment of legislation.

Function is often dissociated from control and evaluation, but they are both linked in so far as evaluation prepares control. The practical implementation requires coordination with different stakeholders and institutions and the role of the Parliament in the control of the implementation of the law is legitimate. The previous failures in parliamentary evaluation relate to internal issues.

Thierry RENOUX, Professor, Aix-Marseille University

The OECD has had a huge list of quality criteria since 2005 that should allow economic analysis of the law. But practitioners like me have the greatest issues with statistical data. We are greatly lacking in statistics and this creates difficulties when we are compiling impact assessments. Is it mandatory to use Parliament to assess laws? The Parliament can self-evaluate its own activities but other institutions like the Council of State or the National Audit Office can also add value to the control of the quality of the law in other fields.

Dominique ROUSSEAU

The role of the Parliament is to decide whether to include the needs of citizens in the legislation or not. Once legislation has been adopted, it goes out of its control because business and individuals can use it how they wish. This can be surprising for the law-makers.

Reports of the National Audit Office, the Council of State or the Court of cassation reflects with accuracy the quality of the law. Basically the quality of the law is measured by the amount of appeals against it.

Christian VIGOUROUX

Regarding the need for statistics, the Ministry of Interior has created a new statistical office and other Ministries have done so too.

The Parliament can play an important role in the control of the quality of the law but in a general perspective.

Andrea RENDA

The delegation by Parliaments to Governments is an agent mechanism which requires control. It is not viable to argue that Parliaments should avoid this kind of control, which involves legislative drafting and explores the merits and substance of legislation. Impact assessments on proposed laws require transparency and public debate with stakeholders. Parliaments are responsible not just for the budgetary costs of legislation, but also for the cost to society and businesses. The OECD needs to examine national examples of data. We need to involve national statistics organisations with Governments to provide a framework.

Serge LASVIGNES

There are amendments that considerably change a law, which are not accompanied by assessment studies. Some amendments are given a cursory evaluation. If we want to legislate in an efficient manner, we need to homogenise legislation. We do not need to shut lobbies down. Consultation is directly linked to the quality of legislation. We can resist lobbies if consultation is formalised and made more transparent.

David ASSOULINE

Financial laws are a subject of public debate in France. We want legislation in this area to be more understandable.

There has not been an impact assessment regarding legislation against discrimination in the work field. But we know for decades that this problem has made an impact on the economy. We cannot afford not to carry out impact analysis on this kind of societal. It must not be a way of stopping legislation but measuring the impact of the law. We need standardised evaluation grids. OECD can help us with that.

The control function of the Parliament encourages Parliament to put pressure on the Government. However, this is not enough. It is possible to apply more pressure if we have our own mechanisms of control and carrying out diagnoses. The American tradition is exactly the opposite. It is not a perfect model and each Senator has a large amount of financial resources to carry out impact analyses. We do not want to emulate this system, but we want to draw on their system for impact analysis. We cannot ignore the specificities of the Parliaments in each country.

PANEL DISCUSSION TWO : ORGANISATIONAL APPROACH

Christer ÅSTRÖM, Head of the Evaluation and Research Secretariat of the Swedish Parliament

In Sweden, ex-post evaluation has been a constitutional obligation for the past 10 years. Parliament plays a role in evaluation and is central to the democratic process and to the political cycle. It is important to use evidence to make decisions on new legislation. Since the 1990s, the Riksdag committees have been working on ex-post evaluations in various ways and to various extents.

Evaluation in the Swedish Parliament mostly centres on the goals and the results of the laws. It does not involve scrutinising how the law is written. Evaluation is a way of obtaining information about results and creating stronger links with the Parliament's decision-making process. It is an instrument for assessing adjustments that may be needed and it should have a forward-looking orientation.

Each committee is responsible for evaluating the decisions taken by the Parliament. The committee that has prepared the legislation is also responsible for evaluating the results. These evaluations can be conducted on a regular basis, such as when preparing the Government's annual statement of operations in the budget bills. More thorough evaluations can also be performed on a particular topic. The evaluations always centre on whether or not the objective of a law has been achieved.

Committees and MPs want to know if resources have been distributed in accordance with political priorities and if the intended results have been achieved. They want to know how regulations function in practise. It is important to create an institutional structure within Parliament, as a basis for evaluation. It is also very important that MPs are involved in evaluations and that they participate directly. Parliamentarians must understand and use the results of the evaluations, for discussions and decisions on draft laws.

Many committees in the Swedish Parliament have dedicated evaluation to sub-committees, which comprise MPs from the different parties. They consider the evaluation proposals, they carry out the evaluations and they submit evaluation reports to the committee. They also carry out assessments and draw conclusions. Each of the 15 committees in Parliament decides separately if they want to perform an evaluation. These decisions are often based on background materials, which are provided by the Parliament staff.

There is a special secretariat in the Parliament which assists the committees. This secretariat produces the empirical parts of evaluations, but MPs in the sub-committees are responsible for the assessments and the conclusions.

Ex-post evaluation strengthens the Parliament in relation to the Government. It is important to include the perspective of citizens in the evaluation.

Jessica MULLEY, Head of the Scrutiny Unit of the British House of Commons

Our Scrutiny Unit was established 10 years ago and the team consists of 25 staff. We spent a lot of time last year exploring the challenges we were facing in evaluating primary legislation and some secondary legislation. We have to deal with a large volume of legislation. The number of Acts passed by the UK Parliament has reduced in the last 20 years. However, in the 1980s, the average length was 37 pages and in the 1990s, it increased to 47. Our current average is 85 pages. We have a Parliamentary culture of a rush to legislation. Of the 210 acts that were passed in the 2005-2010 Parliament, 77 have not been brought into force, either wholly or partially. That represents one-third of legislation which has not been enacted in the last seven years.

In a 2010 court case heard by the UK Supreme Court, the previous and current Criminal Justice Acts prevented the Court from issuing a release date to a prisoner. Transitional provisions had been implemented to try to link the two pieces of legislation. As a consequence, the case represented a breach of human rights and it was extremely expensive.

In 2006, we transferred from our old-style standing committees to public bill committees, which scrutinise bills as part of the legislative process. These new committees have the power to cross-examine witnesses and communicate with stakeholders. They can take oral and written evidence. Earlier this year, we carried out a trial system called a public reading. Before the bill was submitted to the committee, we held a Web forum and asked the public to contribute on the detail of the bill. The pre-legislative scrutiny of bills has increased. The bill is published in draft and considered by a committee in Parliament. This process began in the 1990s and now almost half of all major bills are examined using this system.

A protocol was signed between the Government and the House of Commons in 2010. It stated that the Government must conduct an internal review of a bill 3-5 years after enactment. The review would consider whether it thought a bill had achieved its objectives in a cost effective way. The review would also highlight any problems that arose. The Parliament was then responsible for scrutinising the outcome of that review. 68 reviews have been published to date, of which 13 have been scrutinised by the Parliament.

A major report from the Political and Constitutional Reform Committee was released earlier this year. It recommended the introduction of a code on legislative standards and the creation of a legislative standards committee within the Parliament. The code largely centred on what information members felt they needed the Government to provide in order to enact legislation effectively. However, members felt they were not equipped with the information they needed to scrutinise the legislation effectively. The proposed legislative standards committee was unlikely to be established however; the proposal may meet resistance in some quarters as it curtails the Government's ability to manage its own legislative timetable. However, when a Bill is before a committee, it can test a bill against the standards set by the Political and Constitutional Committee.

The Parliamentary Council is responsible for drafting Government legislation. It established its own Better-Law initiative, which promotes an understanding of the structure of effective laws. It ensures that legislation is readable and understandable to the courts who judge it. An increasing number of bills are undergoing the pre-legislative process, which indicates that we have been successful in that. The former Leader of the House, Robin Cook, stated that good scrutiny creates good Government. Good scrutiny can also create good legislation.

**Elke BALLON, Head of the Ex-Ante Impact-Assessment Unit,
European Parliament**

The European Parliament is reorganising its research department, combining its impact-analysis department with other research services for Members and its Library. We provide research expertise for nearly 750 Parliamentarians who are working in more than 20 languages. The Lisbon Treaty made the European Parliament the real co-legislator with the Council of the European Union. However, we are lacking in scrutiny for the Executive. After the last European elections in 2009, the European Parliament has had to wait a long time for the Commission to present legislative initiatives, with the Commission speeding-up its activities towards the end of the legislative term.

The European Parliament is not concerned with new all-encompassing legislation anymore. The internal market is not complete, but it nearly is. The legislation that is passed in the short-term will address lacks and revise existing legislation. Citizens will want to know what this legislation means for them and what the members will learn for the future when they are revising the legislation.

We created a formal system for evaluating Commission impact assessments in 2012. We are now systematically appraising all impact assessments submitted by the European Commission. These impact assessments should be 30-40 pages long but they often have as much as 300 pages of annexes.

We summarise the impact statements and reduce them to 4-5 pages. We provide members with relevant information that they can extract. We give our opinion regarding the strength and weakness of the impact assessments. We have produced more than 60 evaluations and committees and decide how to act on them. Apart from the initial appraisals, which we provide systematically our work is committee-driven. We do not act without a committee request. A Parliamentary committee agrees that it wants an impact assessment. We have laid this down in a procedural guideline, which has been confirmed in a new version of our impact-assessment handbook.

A Commissioner may be invited to a meeting of a Parliamentary committee to defend its impact assessment or give initial information. We ensure the members receive a paper with prepared questions focused on the areas where the impact assessment could be improved. Members can ask for a more detailed appraisal of a Commission impact assessment.

We received information that some economic models in a Commission impact assessment might not have been appropriate, or the benefits were over-estimated. We will ask economists to look at the models used by the Commission in its impact assessment. We have not undertaken a complementary impact assessment to that of the Commission, because we have always been able to put pressure on the Commission. If they cannot obtain the information, it is very unlikely that we can obtain it. They work on their impact assessments for more than a year, so they should be the first to complement it.

We have carried out a substitute impact assessment regarding the Honey Directive, which could have serious consequences for the beekeeping sector. That proposal did not have an impact assessment, but there were difficult issues and we assessed them in our own impact assessment. Our team has produced a lot over two years, but we have to outsource. I would advocate a strong internal capacity within the Parliament. Even if we outsource to specialists, we need to give them very good specifications. Otherwise, we will create poor-quality impact assessments.

In the last year, we have carried out six impact assessments requested by committees. We are often asked to carry out impact assessments after the amendment has been adopted by the Committee. When a committee enters negotiations with the Council, it wants the impact assessment to be undertaken on amendments they are not sure of. They may also request one if they feel an impact assessment should have been carried out before. These impact assessments focus on specific topics or issues. We ask our experts to communicate with the negotiating team of the European Parliament.

The ex-post impact-assessment unit was created in September 2013 and is building up its capacity. There is no overview of the information available in this area, so this unit will gather information and structure it. It will guide the Parliament when the Parliament compiles implementation reports on certain pieces of legislation. We also have an added-value unit, which asks the Commission to present certain legislative proposals and provides research and arguments for that. We are preparing for elections in 2014 to help our new Members of Parliament. We expect of turnover of 50 % in members and we will provide them with as much information as we can on impact assessments and evaluations.

**Céline KAUFFMANN, Senior Economist, Deputy Head of the
Regulatory Policy Division, Public Governance Directorate, OECD**

The OECD conducted surveys of regulatory management in 2005 and in 2008. A new one is under way, which will cover a range of different fields, including the role of various institutions to promote better regulation. We observe a strengthening of the role of Parliaments in regulatory policy. In 2005, 11 members of the OECD had a Parliamentary committee or unit dealing with regulatory policy. This figure increased to 15 in 2008 and we expect this number to increase significantly again in the next survey.

The roles of these bodies in regulatory policy and their organisation vary from one country to another. Broadly speaking, these parliamentary bodies carry out mainly three types of functions in relation to regulatory policy and law evaluation:

Ex-ante evaluation of the quality of RIAs submitted with draft bills

Ex post evaluation of the quality of law application

General evaluation of the regulatory policy led by the government

In the Swiss model, the Parliamentary control unit of the administration carries out assessments in the name of the Parliament. However, it is on an independent basis, along with research institutes and audit institutions. It evaluates the legal quality, the adequateness of the measures taken and their concrete efficiency. In Canada, there is a mixed committee in the Senate and the House of Commons to examine legislation. They largely examine the legality and procedural correctness of the legislation. In Belgium, there is a Parliamentary committee which works with both chambers of Parliament to improve the quality of the application of legislation. In the United States, there are specific institutions that carry out evaluations and report back to Parliament.

Whatever the institutional arrangement, there needs to be coordination between the various organisations that are tasked with contributing to law evaluation – also for issues of limited financial resources. There are actors that are less traditional in this field, but have a strong role to play such as statistics offices, for instance, which can provide the information to perform the evaluation.

Questions and answers

Bertrand COMBRADE, PhD Student, Paris I University

Can we reconcile the determination of political choices with a feasibility study? Can impact studies provide a framework to express the general will of legislation?

Marie-Anne COHENDET, Professor, Paris I University

Who performs these assessments if they are carried out externally? We need to take a multi-disciplinary approach and academics could be availed of more often, because they are more involved in the general interest.

Alain RICHARD, Senator

We need to create an outline in the initial order of that law and to engage in dialogue with a Parliamentary commission which is interested in the issue at that point in time.

Parliamentary committees do work on first-level draft laws.

Elke BALLON

Since the European Commission started carrying out impact assessments, we have received less unfeasible last-minute proposals from them. We manage the expectations of the Parliament regarding impact assessments and explain that they enrich debate rather than provide solutions. The perspectives they provide can bring results. We use public-procurement procedures to outsource work to external experts. We usually work with big consortia and the multi-disciplinary nature of their teams is an important criterion in our selection process. They must have economists, political scientists and lawyers on the team.

Jessica MULLEY

In the UK, all impact assessments are carried out by the Government. We usually contract work out to an individual academic with particular expertise. Towards the end of last year, we scrutinised the draft Data Communications Bill. This largely examined how much data Internet service providers were meant to keep on their clients and how much they could share that with Government. The Government withdrew the bill entirely on the recommendation of the Committee who undertook the pre-legislative scrutiny.

We considered a draft bill that examined the Constitutional settlement in Northern Ireland and the powers of the Northern Ireland Assembly. It considered whether further powers should be devolved. That draft bill was scrutinised by our specialist Northern Ireland committee and significant changes were made to the bill itself at a very early stage. We also looked at a piece of anti-terrorism legislation earlier this year. It was submitted to pre-legislative scrutiny rather than legislative scrutiny because it encapsulated emergency powers. These will only be brought into force should drastic circumstances come to pass. In that emergency scenario, there would be no time for Parliamentary scrutiny.

At present, we are examining whether and, if so, how the UK will implement a ruling from the European Court of Human Rights. This centres on prisoner entitlement to vote. It is a draft bill but there is no technical drafting. It sets out three principles and states which of these we should use to draft a bill. We are also scrutinising a draft de-regulation bill, which is a conglomeration of 150-170 items of secondary legislation. These are proposed for withdrawal.

Nick MALYSHEV

We should focus more on the governance than the tools. The idea that the Parliament provides oversight of regulation creates an entry point for the Parliament to consider draft proposals. The OECD has carried out a study of law evaluation in Chile. We explored how the scrutiny unit there needs to be organised. It needs to be independent, professional and to achieve consensus to progress on various issues.

In ex-ante evaluation, the scrutiny bodies are examining regulatory impact statements that are prepared by the executive. They are not preparing the statements themselves. Compiling impact assessments is not necessarily the right action in developing the agenda with legislative bodies. If a Parliamentary body carries out its own impact assessment on its own legislation, there is potential for adverse events. Ex-ante evaluation encourages Parliaments to become involved in impact assessment. It is a lot easier to undertake ex-post evaluation than ex-ante evaluation. Legislation aims to change incentives to encourage different actions. In ex-post evaluation, the data is better and there are no time pressures involved.

CONCLUDING COMMENTS

David ASSOULINE, President, Scrutiny Committee on Law implementation of the French Senate

We need standardisation of international practises and standards as well. It is not possible to take a purely institutional approach without tools and vice versa. Impact assessments should not be an impediment to political action. We should consider how laws are enforced while we are drafting them, otherwise there will be a considerable disparity.

In some administrations, there are institutions that have the power to give a final verdict. If Ministers do not have their own political thoughts, their political drive will be diluted by the administrative setup. Lobbies could restrict political will. They could also be a driving force in legislation. The legislation must consider all the stakeholders, otherwise lobbies will intervene. The issue of whom we entrust impact assessments to is very important. Hiring academics to carry out an impact assessment will be less expensive than hiring a private firm and they know the subject. We are not entrusting the assessment to a party which is biased or lacking in skills.

DOCUMENTS PROJETÉS À L'APPUI DES INTERVENTIONS

Intervention d'**Andrea RENDA**, chercheur associé au Centre d'études politiques européennes à Bruxelles (CEPS)

Better regulation and national parliaments: *liaisons dangereuses?*

Andrea Renda

CEPS, LUISS Guido Carli, EUI, IAI

Colloque Sénat/OCDE

Jeudi 5 décembre 2013 (9h/13h)

salle Clemenceau

Introduction

- **Early examples of better regulation tools are not conceived for application within parliaments**
 - RIA in the US (control of bureaucracy)
 - CCA-CBA in the UK
 - IA in the European Commission
- **Reasons:**
 - methodological
 - procedural
 - political

Methodological obstacles

- **CBA is difficult and incomplete as a tool for high-level political decision-making**
 - **Difficult**
 - **General v. partial equilibrium**
 - **Need to monetize non-market impacts**
 - **Need for data**
 - **Incomplete**
 - **Exclusive focus on efficiency**
 - **Distributional impacts**
 - **Humans v. Econs**

Procedural obstacles

- **Assessing regulatory quality takes time**
 - **Last minute changes make it difficult to assess future impacts**
 - **Work in parliamentary committees is often fragmented**
 - **Absence of dedicated bodies in many parliaments**
 - **Where these bodies are in place, often they are not sufficiently endowed with resources and trust**
 - **Consultation very difficult for parliaments**

Political obstacles

- **Transparency is a double-edged sword!**
 - **Striking political compromises**
 - **Taking responsibility against the “evidence”?**
 - **Is CBA a good basis for decision anyway?**
- **Example: European Parliament, 2003-2012**

**Should Parliaments be called to
scrutinize government RIAs?**

Parliaments as gatekeepers

- **Internal quality assurance can be insufficient**
 - IAB in the European Commission?
 - BRE in the UK?
 - OIRA in the United States?
- **Parliaments can be effective gatekeepers if:**
 - Methodology is not just CBA but looks at “policy coherence” with long-term goals
 - They are given adequate resources, time, planning, authority and endorsement

Modes of gatekeeping (I)

- **Ex post, general**
 - A parliamentary committee produces a report on the way in which government has been conducting RIA
 - Better performed by courts of audits? Ex.: CBO v. GAO in the US, NAO in the UK, ECA in the EU
- **Ex post, individual**
 - Parliaments report on implementation and enforcement in ex post evaluation of individual legislation
- **Ex ante, individual**
 - Parliament reads the government RIA and checks its completeness (or also its quality?)

Modes of gatekeeping (II)

- **Difficulties of the ex ante model**
 - **Need to obtain the Government IA in due time**
 - **Many governments plan legislative activity quite ineffectively**
 - **Need to acquire resources (often external) able to scrutinize more than the mere “completeness” of the document**
 - **Need to reconcile the methodology used by government (CBA) with the more complex background of political decisions**

Should Parliaments do RIA on proposed legislation?

Parliaments and RIA

- **Mission impossible?**
 - **Need for thorough reforms within parliaments**
 - **Need for economic expertise: many parliaments still feature mostly legal expertise**
 - **Need to a methodological reflection: RIA in Parliament should not focus only on costs, and not only on CBA**
- **Without transparency, the accountability effect of better regulation is inevitably jeopardized**

Should National parliaments do RIA on proposed EU legislation?

RIA and multi-level governance

- **“Ex ante” model**
 - **National Parliaments provide implementation plans while EU is working on the proposal**
 - **Work starts after the Commission finalizes the IA, and is an input to EP amendments during co-decision**
- **“Ex ante” model, while transposing**
 - **RIA on transposition measures could be a good way to get started, but**
 - **The EU should provide an updated IA to MS (it currently does not happen)**

RIA and multi-level governance

- **“Ex post evaluation” model**
 - **National Parliaments analyze, in cooperation with governments, the performance of a piece of EU legislation**
 - **Focus on modes of enforcement and compliance**
 - **The analysis provides an input to the ex post evaluation at the EU level (allowing the EU to successfully “close the policy cycle”)**

**Better regulation and national
parliaments: *liaisons dangereuses?***

Andrea Renda

CEPS, LUISS Guido Carli, EUI, IAI

Colloque Sénat/OCDE

Jeudi 5 décembre 2013 (9h/13h)

salle Clemenceau

Intervention de **Christer ASTRÖM**, chef du secrétariat chargé de l'évaluation et de la recherche au sein du Riksdag (Parlement suédois)



SVERIGES 
RIKSDAG 

Évaluation et qualité de la législation: Quel rôle pour les parlements?

Paris, le 5 décembre 2013

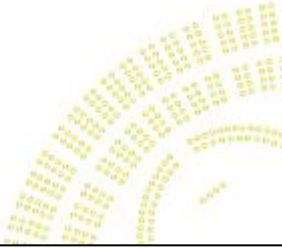

*Christer Åström, chef de secrétariat
Secrétariat des évaluations et des recherches
Division des services des commissions parlementaires
Sveriges Riksdag – Le parlement suédois*



SVERIGES 
RIKSDAG 

A constitutional obligation

- 2001: The Riksdag Act
- 2001: Riksdag Guidelines
- 2006: Riksdag Guidelines
- 2011: The Instrument of Government: "Each committee follows up and evaluates decisions of the Riksdag within the committee's subject area."



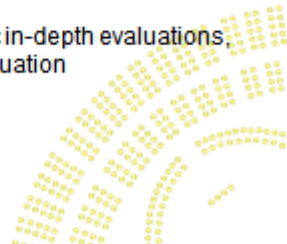
The role of Parliament

- Parliament is a crucial link and a key actor in the democratic chain of governance.
- The key tasks of the Swedish Riksdag: adopt laws, decide on central government expenditure and revenue, and examine the way in which the Government and public agencies perform their duties.
- *Ex ante* impact assessments of laws are primarily conducted by Government committees of inquiry and public authorities.
- *Ex post* evaluations are conducted by Riksdag committees, the National Audit Office, public authorities and Government committees of inquiry.



Parliamentary evaluations

- Each parliamentary committee is responsible for evaluating decisions taken by Parliament, e.g. decisions on new laws
- Evaluation is a way of obtaining information about results and creating more robust links with Parliament's legislative decisions
- Evaluations have a forward-looking approach
- Evaluations provide a basis for solidly-based positions in committee deliberations
- Evaluations are carried out partly through thematic in-depth evaluations, and partly by means of ongoing follow-up and evaluation



Questions



- Have resources been distributed in accordance with political priorities?
- Have the intended results (output and outcome) been achieved?
- Have the laws had the intended effects?
- Are budgetary or legislative adjustments needed?



Evaluation Groups in the Committees



- Many committees have Evaluation Groups comprising MPs from the different political parties
- The groups consider evaluation proposals, carry out evaluations and submit evaluation reports to the committee
- Each of the 15 committees decides separately if it wants to carry out an evaluation
- A starting point for most evaluations is that some sort of problem has been observed



SVERIGES 
RIKSDAG 

The evaluation process – from idea to Parliament decision

<p><u>December</u>: Decision to accomplish an evaluation</p> <p><u>January</u>: Prestudy</p> <p><u>February</u>: Decision</p> <p><u>March-May</u>: Main study. Interviews, questionnaire, statistics etc.</p> <p><u>June</u>: Meeting of group</p>	<p><u>June-September</u>: Analysis</p> <p><u>September</u>: Meeting of group, discussing observations</p> <p><u>October</u>: Meeting of group, discussing analysis, decision on the evaluation report</p> <p><u>November</u>: Decision of the Committee</p> <p><u>December</u>: Debate and decision of the Parliament</p>
--	---



SVERIGES 
RIKSDAG 

Specialist staff at the Parliament

- The Riksdag Administration has allocated resources to support evaluation work: Committee Secretariats and the Evaluation and Research Secretariat.
- Close cooperation between the committees and the evaluators. Evaluators help to prepare, implement and conclude evaluations.
- Special funds for procurement of researchers and other experts.



The roles of MPs and evaluators

- *Evaluators* produce the empirical parts of the evaluations. No political bias in the empirical parts!
- *MPs in the Evaluations Groups* agree on the description of the situation and observation of problems. The MPs are responsible for the assessments and conclusions in evaluation reports.
- *MPs* use the findings for discussions in the committees and in Parliament about what measures and actions to take. The results are considered in a Committee Report, which normally is decided upon in Parliament.



Conclusions

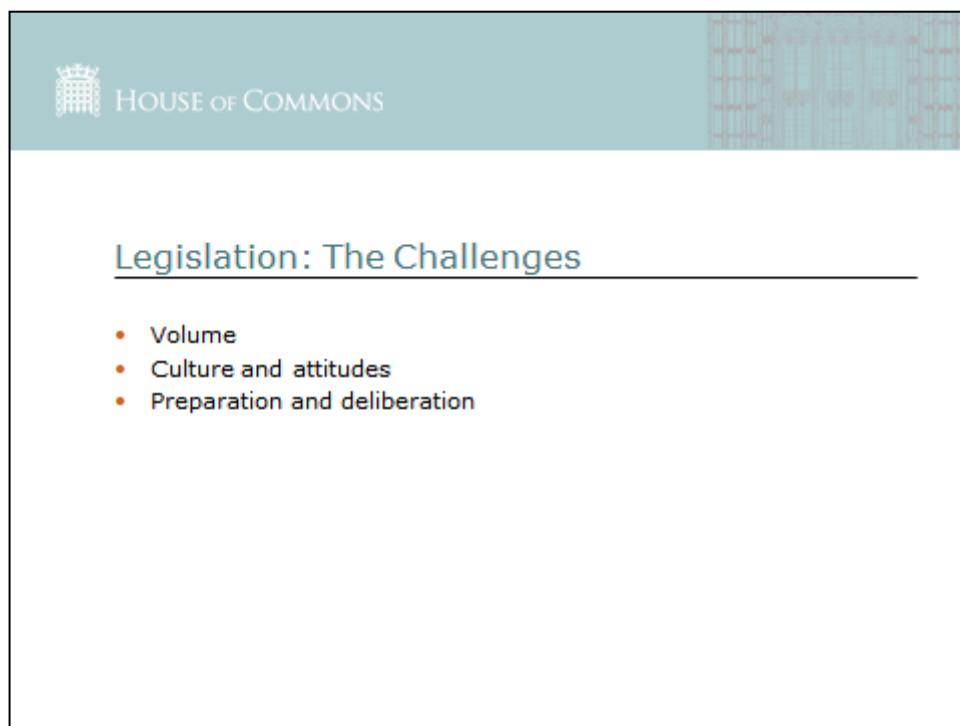
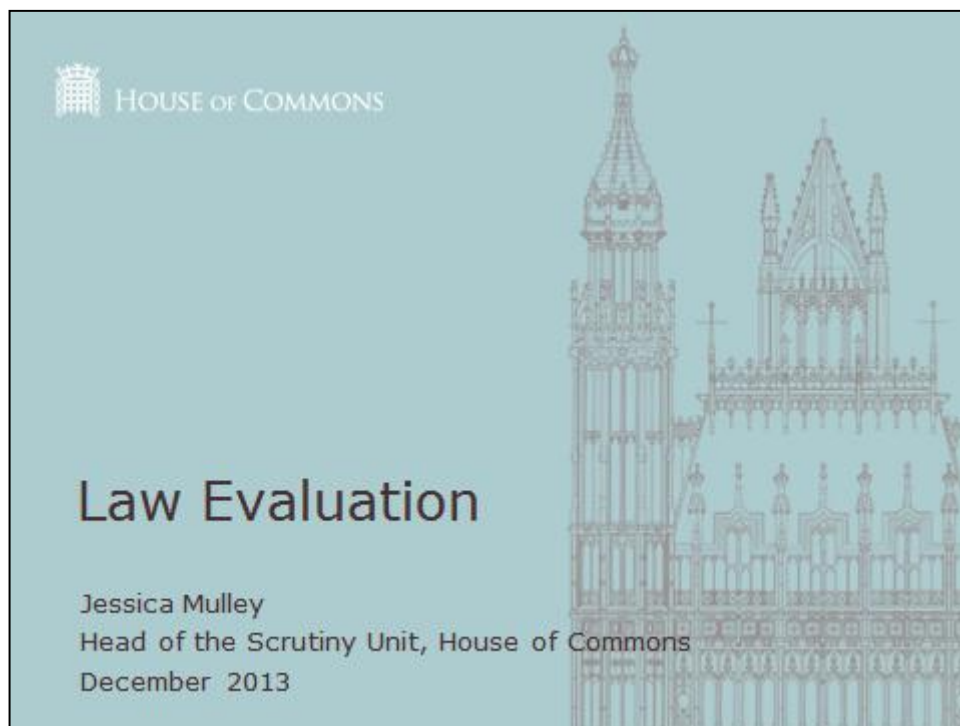
1. Parliaments have an important role to play. Evaluations are a way of strengthening Parliament in relation to the Government.
2. It takes long time to develop the way of doing evaluations in Parliament. In Sweden evaluation is a constitutional obligation.
3. It should be possible for committees to monitor the long-term development of performance results.
4. It's important that the MPs are active in the evaluations. In Sweden the establishment of Evaluation Groups has promoted the use and understanding of evaluation results.
5. In the evaluations, problems are highlighted and analysed by the MPs. The possible solutions are discussed *after* the evaluations.
6. It's important to have specialist staff for evaluations in the Parliament Administration.

More information about evaluations in the Swedish Parliament

- Website: www.riksdagen.se/en
- E-mail: christer.astrom@riksdagen.se
- You are very welcome to contact us!



Intervention de **Jessica MULLEY**, chef de l'Unité de contrôle
(Scrutiny Unit) de la Chambre des Communes





HOUSE OF COMMONS

Effect of Poor Quality Legislation

- Recent court case

R (Noone) v Governor of HMP Drake Hall

"it is outrageous that so much intellectual effort, as well as public time and resources, have had to be expended in order to discover a route through the legislative morass...to what should be the simplest and most certain of questions...the prisoner's release date" Lord Judge, 2010



HOUSE OF COMMONS

Recent developments in parliamentary scrutiny of primary legislation

- Transition of Standing Committees to Public Bill Committees with evidence-taking powers
- Growth of Pre-legislative Scrutiny of draft Bills
- Post-Legislative Scrutiny



HOUSE OF COMMONS

Ensuring Standards in the Quality of Legislation - Primary

- Recent report from the Political and Constitutional Reform Committee "*Ensuring Standards in the Quality of Legislation*"
 - Code of Legislative Standards
 - Legislative Standards Committee
- Office of Parliamentary Counsel's Better Law Initiative



HOUSE OF COMMONS

Ensuring Standards in the Quality of Legislation - Secondary

- Better Regulation Executive
 - Assesses impact
 - One in, one out
 - Reviews effectiveness
 - Considers alternatives to regulation
 - Three year freeze for micro businesses (2011-)
 - Guidance – Better Regulation Framework Manual
- Parliamentary Scrutiny
- Draft Deregulation Bill



HOUSE OF COMMONS

Pre-legislative scrutiny

“provides an opportunity for...a real input into the form of the actual legislation which subsequently emerges, not least because Ministers are likely to be far more receptive to suggestions for change before the Bill is actually published. ... Above all, it should lead to better legislation and less likelihood of subsequent amending legislation.”


Modernisation Committee, 1997



HOUSE OF COMMONS

Benefits of Pre Legislative Scrutiny

- Consultation and public participation
- Easier to alter bill while in draft
- Parliamentarians better informed
- Real Bill goes through Parliament more smoothly
- Better law

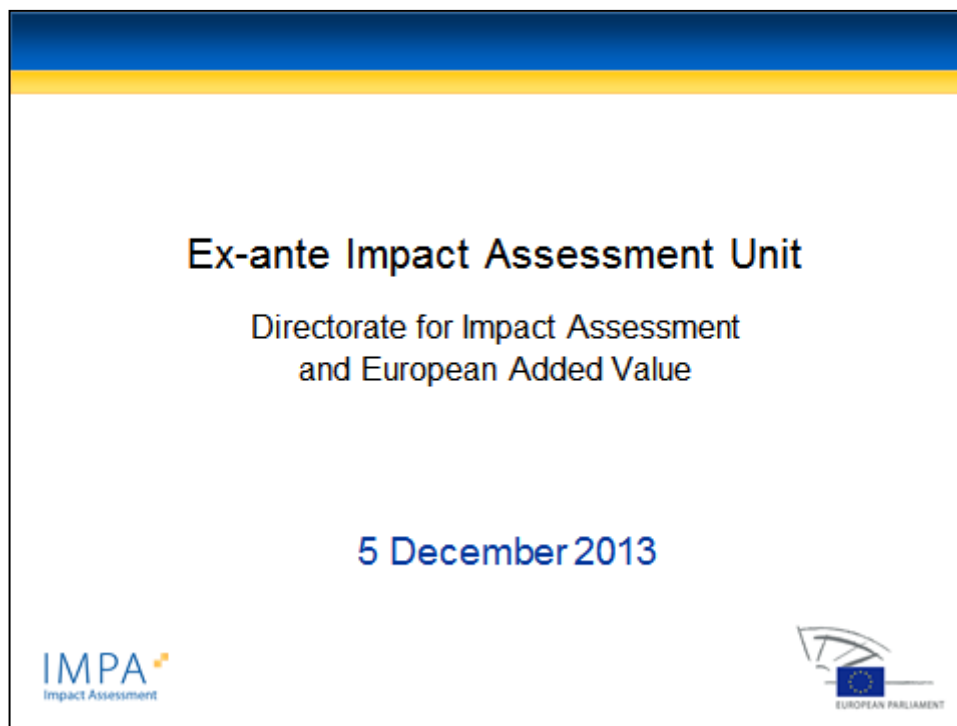


HOUSE OF COMMONS

“Good scrutiny makes for good government”
*Robin Cook MP
Leader of the House 2001-03*

Good scrutiny makes for good legislation


Intervention d'Elke BALLON, administratrice
au secrétariat du Parlement européen





Ex-ante Impact Assessment Unit

Directorate for Impact Assessment
and European Added Value

5 December 2013

 IMPA
Impact Assessment

 EUROPEAN PARLIAMENT



**The Directorate for Impact Assessment
and European Added Value**

- Lisbon Treaty (2009): European Parliament becomes co-legislator with the Council
- Greater scrutiny of implementation of EU Law
- EP commitment to Better Law-Making in the EU: interest in ex-ante and ex-post scrutiny
- Creation of new Directorate for Impact Assessment and European Added Value in 2012

 IMPA
Impact Assessment

 EUROPEAN PARLIAMENT

Creation of the Ex-ante IA Unit

The Ex ante-IA Unit was established in early 2012 as part of the EP's new Directorate for Impact Assessment and European Added Value.

Chronology:

- EP resolution of 8 June 2011 on guaranteeing independent impact assessments (Niebler report) calls for the "creation of an autonomous impact assessment structure for the European Parliament".
- Decision of the Bureau of 4 July 2011 to create a Directorate for Impact Assessment.

What does the Ex-ante IA Unit do?

It helps committees scrutinise the quality, completeness and independence of Commission Impact Assessments.

How?

Through an entirely new service:

Initial appraisals of European Commission IAs

- Systematic analysis of all incoming IAs
- Identification of their strengths and weaknesses
- 4-8 pages
- Around 55 produced to date
- Committees can decide course of action

Other services provided by IMPA

On the basis of these 'initial appraisals', committees can:

- take up certain issues with the Commission;
- ask the Ex-ante IA Unit to undertake further work, in the form of **Detailed appraisals of Commission IAs**
Example: the Legal Affairs Committee recently asked for a Detailed appraisal of the proposed Common European Sales Law;
- ask for **Substitute or Complementary IAs**
Example: the Environment Committee has recently requested a Substitute impact assessment on a directive relating to honey.

Committees may also request **IAs on the amendments** they propose. These are commissioned by the Ex-ante IA Unit from external experts.

Example: Recent assessment of the potential impact on SMEs of 18 EP amendments to two proposed Public Procurement directives.

Summary of services (ex-ante IA related)

- Initial appraisals of European Commission IAs
- Detailed appraisals of Commission IAs
- Substitute or complementary IAs
- IAs on substantive EP amendments

With the exception of initial appraisals, which are produced systematically, any other work from the IA Unit requires a **formal request from the Committee** responsible on the basis of a decision by its coordinators.

Quality criteria for Impact Assessments

EP criteria to measure the quality of Impact Assessments:

- Transparent and targeted **public consultations** involving regional and local authorities;
- Proper **justification of selected options** (principles of subsidiarity and proportionality);
- Balanced analysis of **economic, social and environmental impacts**;

Impact on: budgetary and MFF obligations, administrative burdens, competitiveness, SMEs (SME test), internal market freedoms (internal market test), vulnerable social groups (social benchmarking) and third countries.



Ex-post Impact Assessment Unit

- Created in September 2013;
- Monitoring Commission's work with regard to transposition and implementation, impact, application and effectiveness of European legislation;
- Following-up and analysing the various types of study and reports produced by the Commission and by any other competent body or institution;
- European implementation assessment report;
- Research papers;



European Added Value

In parallel, we have a European Added Value Unit (EAVA) that helps Parliament identify **areas where common European action or better coordination of existing national and European policies would be cost-effective** or would help realise collective 'public goods'.

EAVA services

- European Added Value Assessments
- Cost of Non-Europe reports
- Added value of existing EU policies

European Added Value services

- Parliament has the right to propose legislative initiatives to the Commission: these are now accompanied by a **European Added Value Assessment**, which presents the best possible arguments for the initiative in question.
- EAVA also produces **Cost of Non-Europe reports** (CoNE) on policy areas where stronger EU-level action could be beneficial.
- Today, too many of our citizens have forgotten or do not see the positive benefits of existing EU action. In many areas, Europe is seen just as an added cost. EAVA not only researches the potential benefit of future action, but also the **added value of current policies** on the ground.

Conclusion

Ex ante- and ex post-IA work is important both now and as we prepare for the European elections of 2014:

- MEPs want to be able to show that the EU can make - and is making - a positive difference for the citizen.
- When the new Commission comes into office in 2014, the Parliament will be in a much stronger position to justify its policy initiatives, as a lot of the advance research and analysis will already have been done.
- IA work contributes to improved output from Commission DGs and European Added Value work strengthens the Parliament's case when using its right of initiative.

ANNEXES

- **Contrôle de l'application des lois et évaluation des politiques publiques : deux démarches convergentes vers une meilleure efficacité de l'action publique** (note de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois) ;
- **Évaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les Parlements ?** (note de contexte de l'OCDE) ;
- **Law evaluation and better regulation : the role for Parliaments** (note de contexte de l'OCDE) ;
- **The evaluation and research Secretariat** (note de Christer Aström, Parlement suédois) ;
- **Follow-up and evaluation by the Riksdag's committees, a constitutional obligation** (Note de Christer Aström, Parlement suédois) ;
- **Recommandations de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaires** ;
- **Le contrôle de l'application des lois en Europe** (note de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois – mai 2012) ;
- **L'émergence au Sénat d'une nouvelle culture du contrôle et de l'évaluation** (note de synthèse du rapport annuel du Président David Assouline sur l'application des lois).



Commission sénatoriale
pour le contrôle
de l'application des lois

**CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS ET ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES :
DEUX DÉMARCHES CONVERGENTES VERS UNE MEILLEURE EFFICACITÉ
DE L'ACTION PUBLIQUE**

En France comme dans bon nombre d'autres pays développés, **une nouvelle conception de l'action publique tend à s'imposer** : plutôt que de créer sans cesse des lois supplémentaires, **les Parlements et les Gouvernements doivent rechercher une meilleure efficacité des textes, à un moindre coût.**

La tendance au « légiférer plus » a généré de l'inflation législative, des pesanteurs administratives, voire une certaine insécurité juridique... En réaction, **le paradigme aujourd'hui est celui du « légiférer mieux »** : de fait, dans un contexte de fort encombrement normatif, pourquoi adopter de nouvelles règles, si elles ne s'appliquent pas ou si elles s'appliquent mal, ou encore si leurs objectifs peuvent être atteints par d'autres voies plus économes en termes économiques, sociaux ou environnementaux ?

Cette approche implique à la fois :

- **d'évaluer aussi complètement que possible l'impact qu'un nouveau texte pourrait avoir**, de manière à éclairer la décision publique (c'est l'objet principal des « études d'impact » constitutionnalisées lors de la révision de juillet 2008) ;
- **de contrôler si les lois sont effectivement applicables, et la manière dont elles sont appliquées** (c'est l'axe prioritaire de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois) ;
- **de s'assurer rétrospectivement que les lois et les moyens publics répondent bien aux objectifs** poursuivis par le législateur qui les a votés ou par l'administration qui les met en œuvre (axe prioritaire du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale).

En pratique, **les deux assemblées n'ont pas opté pour les mêmes formules ni les mêmes procédures.**

Ainsi, sur la base de l'article 24, alinéa premier, de la Constitution, tel qu'issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (« *Le Parlement ... contrôle l'action du Gouvernement [et] évalue les politiques publiques* ») -et indépendamment des procédures classiques du contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement et des procédures spéciales du contrôle de l'exécution des lois de finances et de lois de financement de la sécurité sociale- elles ont ainsi institué en leur sein deux organes spécialisés nouveaux :

- au Sénat, une **commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois** (qui, comme son intitulé l'indique, est plus particulièrement en charge du suivi de l'application des lois, entendu dans son sens le plus large) ;
- à l'Assemblée nationale, un **comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**.

Mais au-delà des nuances terminologiques ou des différences de procédures, le Sénat comme l'Assemblée nationale tentent pareillement de faire émerger une **nouvelle « culture parlementaire du contrôle et de l'évaluation »** qui transcende les clivages politiques : améliorer l'environnement juridique, le rendre plus performant et plus accessible à ses usagers.

De son côté, le Gouvernement affiche la même ambition, en particulier sous l'impulsion du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

① LA COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

Le Sénat a été un précurseur dans le contrôle de l'application des lois, avec la mise en place dès les années 1970 d'une procédure interne de suivi de la parution des textes réglementaires d'application des lois (mission initialement dévolue à chaque commission permanente).

Souhaitant aller plus loin sur cette voie -et dans le prolongement de la révision constitutionnelle de 2008 qui a expressément inscrit le contrôle et l'évaluation dans les missions du Parlement- le Bureau du Sénat a créé une « **commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois** », dont la mise en place est intervenue en janvier 2012.

Constituée de **39 sénateurs désignés selon une double clé de répartition** (représentation proportionnelle des groupes politiques et représentation équilibrée des commissions permanentes), la commission exerce une **double mission** : « **veiller à la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois** » et « **informer le Sénat sur la mise en œuvre des lois** ».

⇒ À partir des données collectées par chaque commission permanente sur les textes relevant de sa compétence, la commission synthétise les **statistiques de publication par le Gouvernement des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois**, et les récapitule dans un rapport annuel.

⇒ En liaison avec les commissions permanentes, la commission **procède à l'évaluation d'un certain nombre de législations en vigueur, vérifie si elles ont produit les effets escomptés et formule, s'il y a lieu, des préconisations susceptibles d'éclairer la réflexion du Sénat au moment de leur remise en chantier**.

⇒ À cet effet, la commission arrête un **programme de travail annuel** incluant des thèmes relevant de chaque commission permanente, **qu'elle soumet à la Conférence des Présidents** ; en outre, elle procède à des auditions sur la mise en œuvre de telle ou telle loi ou sur des sujets transversaux en rapport avec l'application des lois.

⇒ Pour conférer à ses travaux un caractère pluraliste, la commission a pour principe de confier chaque fois que possible ses rapports d'évaluation à des **binômes de rapporteurs de sensibilités politiques différentes, chaque groupe politique étant associé de manière équitable à la confection des rapports**.

Les travaux de la commission sénatoriale débouchent naturellement sur la séance plénière : le plus souvent, ses rapports thématiques donnent lieu à un débat de contrôle en présence du ministre concerné ; il en va de même pour son rapport annuel sur la publication des textes réglementaires d'application, en présence du ministre chargé des Relations avec le Parlement.

**Indicateurs statistiques de l'activité
de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois**

(janvier 2012 - septembre 2013) ¹

- ◆ **Nombre de réunions plénières : 29**
- ◆ **Durée totale des séances de commission : 40 h 30 mn environ**
- ◆ **Nombre d'auditions effectuées par les rapporteurs : 183**
- ◆ **Nombre de rapports d'information publiés ² : 15**
- ◆ **Nombre de débats de contrôle en séance publique ³ : 8**

② DONNÉES SOMMAIRES SUR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale s'est dotée en 2009 d'un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), régi par les articles 146-2 à 146-7 du Règlement de l'Assemblée⁴.

Le CEC comprend **dix-neuf membres de droit** représentant les principales instances de l'Assemblée (le Président de l'Assemblée, qui préside le Comité ; les présidents des huit commissions permanentes et celui de la commission des affaires européennes ; le rapporteur général de la commission des finances ; le président ou le premier vice-président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ; le président de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ; les présidents des groupes) **et seize députés désignés par les groupes, de façon à ce que la composition d'ensemble reproduise la configuration politique de l'Assemblée.**

¹ Statistiques incluant la réunion prévue le 18 septembre 2013.

² Thèmes abordés (en dehors du rapport annuel sur la publication des textes réglementaires d'application) : lutte contre la piraterie ; communication audiovisuelle ; crédit à la consommation et surendettement ; droit au logement opposable ; loi handicap ; loi pénitentiaire ; lutte contre le terrorisme ; « Grenelle de l'environnement » ; couverture numérique du territoire ; autonomie des universités ; statut de l'auto-entreprise ; indemnisation des victimes des essais nucléaires.

³ Débats d'une durée moyenne de deux heures.

⁴ À la différence de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, le CEC dispose donc d'un statut réglementaire.

Le CEC est chargé de trois missions principales :

1. **Réaliser, de sa propre initiative ou à la demande** d'une commission permanente, **des travaux portant sur des sujets dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente**, chaque groupe politique pouvant en outre librement choisir une étude d'évaluation par an ; **chaque sujet est traité par deux co-rapporteurs, dont un de l'opposition.**
2. **Donner son avis sur une étude d'impact**, à la demande du président de la commission saisie au fond du projet de loi, ou du Président de l'Assemblée. Le CEC peut également être saisi pour réaliser l'évaluation préalable d'un amendement d'un député ou de la commission saisie au fond.
3. **Assurer une coordination sur les travaux d'évaluation et de contrôle réalisés à l'Assemblée nationale.** Dans ce cadre, il peut se faire présenter les recommandations des missions d'information, veiller à une bonne coordination des travaux et des demandes d'inscription à l'ordre du jour de la semaine mensuelle de la séance publique consacrée en priorité au contrôle et à l'évaluation et faire toute proposition utile à la Conférence des Présidents concernant l'ordre du jour de cette semaine.

Le CEC arrête, chaque année, le programme de ses travaux, fixant, notamment, le nombre prévisionnel d'évaluations à réaliser. **Il peut faire appel à des experts extérieurs**, notamment la Cour des comptes.

Entre novembre 2009 et mars 2012 (XIIIème législature), le CEC a publié 19 rapports d'information.

Depuis le début de la XIVème législature, le CEC a publié 5 nouveaux rapports, et a saisi la Cour des comptes de deux évaluations (sur la mise en œuvre du paquet « énergie-climat » de 2008 et sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger).



ÉVALUATION ET QUALITÉ DE LA LÉGISLATION : QUEL RÔLE POUR LES PARLEMENTS ?

**Note de contexte préparée pour la rencontre organisée par la Commission
Sénatoriale pour le Contrôle de l'Application des Lois et l'OCDE**

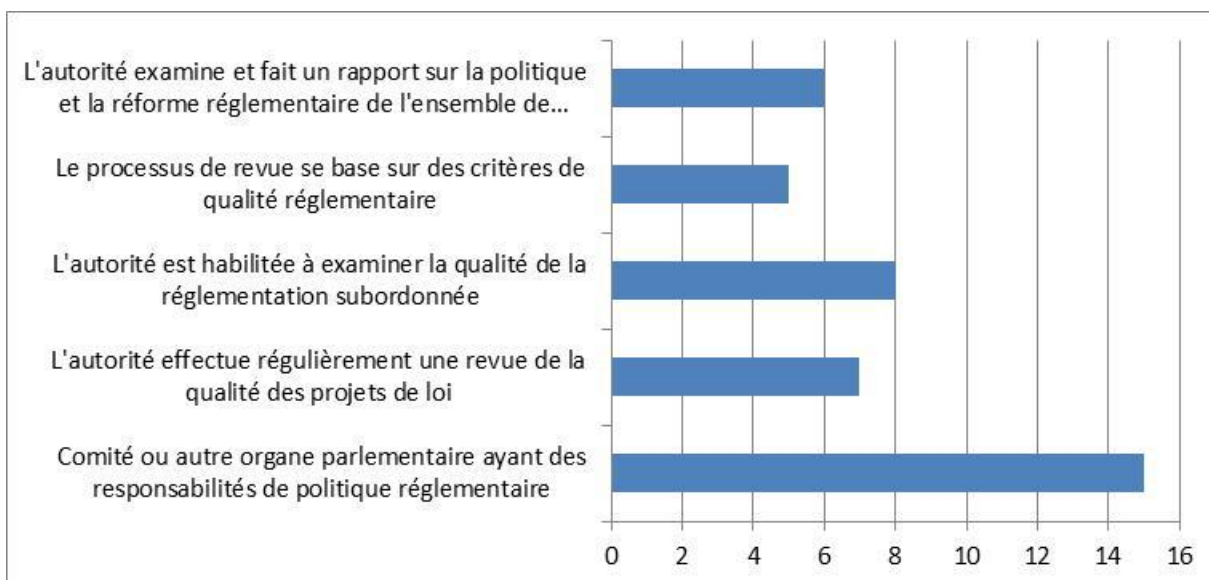
5 décembre 2013, 9h-13h

La Recommandation du Conseil sur la Politique et la Gouvernance Réglementaires est claire : « **Veiller à la qualité de l'organisation réglementaire est un rôle dynamique et permanent des autorités publiques et des Parlements** ». De par leur mission essentielle de voter la loi, les Parlements se trouvent dans une position idéale pour exercer une surveillance et un contrôle sur l'application des principes de bonne qualité de la réglementation à toute législation nouvelle et à ses amendements. Les parlements peuvent aussi prendre appui sur les débats publics organisés sur les projets de loi pour favoriser un dialogue transparent sur les opportunités et les défis offerts par ces nouvelles législations ou leurs amendements. Grâce au contrôle qu'ils exercent sur les dépenses publiques et les performances du gouvernement, ils peuvent aider à faire le suivi de l'efficacité et l'efficience de la législation.

Les enquêtes de l'OCDE sur les systèmes de gestion réglementaire montrent un renforcement du rôle des parlements dans l'amélioration de la qualité de la réglementation. En 2008, 15 juridictions (dont 14 pays membres de l'OCDE et l'UE) avaient un comité parlementaire ou un organe similaire responsable de la politique ou de la réforme réglementaire. Ils étaient 11 en 2005. Dans sept cas, ce comité effectue des examens périodiques de la qualité des projets de loi. Dans huit cas, il mène des examens sur la qualité de la législation subordonnée. Dans cinq cas, le processus d'examen est guidé par des critères spécifiques, et dans 6 cas, le comité ou l'organe fait régulièrement état des progrès en matière de politique et de réforme réglementaire de l'ensemble du gouvernement (voir graphique). La consultation fait également souvent partie intégrante du processus législatif. Par exemple, en Nouvelle-Zélande, le Parlement a recours aux soumissions publiques sur l'essentiel des projets de loi, et ces consultations sont ensuite évaluées par un comité restreint avant d'émettre des recommandations.

Les dispositions prises pour institutionnaliser le contrôle parlementaire varient selon les membres de l'OCDE. Dans la plupart des pays, un comité parlementaire exerce le contrôle sur la qualité de la législation. Au Canada, un Comité mixte (au Sénat et à la Chambre des communes) d'examen de la réglementation étudie et contrôle la réglementation et les textes réglementaires élaborés par le gouvernement. La Nouvelle-Zélande et la Pologne ont mis en place des comités d'évaluation pour étudier les législations et enquêter sur les plaintes. Aux Pays-Bas, un comité spécifique – le Comité Conjoint aux Affaires Économiques et à la Finance – examine les progrès réalisés pour mettre en œuvre un programme de réforme réglementaire. Dans un certain nombre de pays, on observe aussi le développement d'unités d'évaluation spécialisées pour aider les parlementaires à veiller à la qualité de la législation (voir encadré pour une sélection d'exemples spécifiques).

Le rôle des parlements dans la politique réglementaire



Source: OCDE (2009).

Évaluation parlementaire et services d'analyse

Chili : Le Département d'Évaluation de la Législation a été créé en Décembre 2010 au sein de l'administration de la Chambre des Députés. Le Département examine les lois sélectionnées au regard de leur mise en œuvre; de l'atteinte de leurs objectifs et de leur efficacité, et de leur obsolescence au vu des changements dans la société. Sept critères sont utilisés dans la sélection des lois pour évaluation: la neutralité politique, l'applicabilité générale de la loi, l'impact médiatique et dans le débat public, la faisabilité du point de vue méthodologique, la faisabilité temporelle, la faisabilité technique et le temps d'application.

Union Européenne : L'Unité d'Évaluation préalable d'Impact du Parlement Européen a été créée début 2012 et fait maintenant partie de la nouvelle Direction Générale pour les Services de Recherche Parlementaire. Les rôles principaux de l'Unité sont:

La sélection des feuilles de route accompagnant le programme de travail de la Commission ;

Appréciation des évaluations d'impact de la Commission ;

Évaluation de l'impact sur les amendements significatifs à l'étude par le Parlement ;

Évaluation de l'impact complémentaire ou de remplacement ;

Les notes d'information ou des études analysant tout ou partie d'une évaluation d'impact de la Commission.

L'Unité d'Évaluation d'Impact *ex post*, établi en septembre 2013, soutient le travail des comités parlementaires et les autres organes du parlement européen en :

Assurant le suivi du travail de la Commission dans le domaine de la transposition, de la mise en œuvre, de l'impact, de l'application et de l'efficacité de la législation européenne ;

Effectuant le suivi et l'analyse des études et rapports produits par la Commission et par tout autre autorité compétente dans les domaines mentionnés précédemment ;

Assistant les comités parlementaires dans le développement de rapports de mise en œuvre, de rapports d'activité et de rapports de suivi sur la législation, les politiques et programmes européens existants sur la base d'un rapport européen de suivi de la mise en œuvre ;

Produisant des documents de recherche sur la mise en œuvre, l'impact ou l'efficacité de la législation européenne existante à la requête des comités parlementaires ou des organes de direction.

Suède : Le Secrétariat d'Évaluation et de Recherche Parlementaire, créé en 2002, est une fonction spécialisée de la Division de Services aux Comités du Parlement Suédois chargée du soutien aux comités pour l'évaluation *ex post*. Le Secrétariat est composé de dix postes : le chef du Secrétariat, cinq évaluateurs principaux, trois agents de recherche et un employé de bureau. Le Secrétariat travaille en étroite collaboration avec les comités parlementaires pour les soutenir dans leurs fonctions d'évaluation. Cet Organe assure les tâches suivantes:

Aider les comités à préparer, mettre en œuvre et conclure le suivi et les projets d'examen, les projets de recherche et les évaluations technologiques ;

La localisation et la nomination de chercheurs et d'experts externes pour réaliser des projets ;

Préparer des documents de référence pour l'évaluation des projets de recherche à la demande des comités ;

Demander les rapports mis à jour du Gouvernement et des Organismes Gouvernementaux sur le fonctionnement et les effets des lois ;

Contribuer à la structuration, la mise en œuvre et contrôle final de la qualité des projets ;

Aider les Secrétariats des Commissions dans leur planification et dans la mise en œuvre de séminaires ou d'autres activités en relation avec l'examen et de la recherche ;

Contribuer au développement général des activités d'examen et de recherche des Comités ;

Des fonds spéciaux ont été réservés pour les chercheurs et autres experts qui peuvent produire/réaliser des documents de référence pour le suivi et l'examen des activités des comités, ainsi que des vues d'ensemble de la recherche et des évaluations technologiques.

Suisse : En vertu de la Constitution fédérale, l'Assemblée Fédérale doit veiller à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération soit examinée. Des Comités de contrôle sont mandatés par l'Assemblée Fédérale pour exercer un contrôle sur le Gouvernement Fédéral et de l'Administration. Le Contrôle Parlementaire de l'Administration (CPA) a été créé en 1991 pour soutenir les activités de surveillance du Parlement au travers des évaluations scientifiques et pour évaluer les concepts, la mise en œuvre et l'impact des mesures prises par les Autorités Fédérales. Le CPA traite directement avec toutes les Autorités Fédérales et les Organismes Publics et peut leur demander toute information pertinente. Les Comités, avec l'aide du CPA, s'assurent que :

les activités des Autorités Fédérales respectent la constitution et la législation (contrôle de la légalité) ;

les mesures prises par l'État soient appropriées (contrôle de la pertinence) ;

les mesures prises par l'État sont efficaces (contrôle de l'efficacité).

Royaume Uni : L'Unité de Contrôle a été créé en 2002 dans le Bureau du Comité de la Chambre des Communes afin de fournir une expertise spécialisée aux Comités sur les questions financières et d'examen législatif. L'unité dispose d'un personnel d'environ 25 professionnels, y compris des avocats, des comptables, un économiste, ainsi que des experts des procédures et des analystes. Tous les employés respectent les exigences d'impartialité politique. L'Unité soutient les comités dans l'examen des projets de loi. Elle soutient les fonctions de collecte d'information de ces comités en procédant à l'examen des lois. Depuis 2008, l'Organe aide également les comités parlementaires à mettre en œuvre le nouveau système de contrôle post-législatif entré en vigueur cette année. D'après ce système, les ministères sont tenus, théoriquement dans les trois à cinq ans après l'adoption d'une loi, de présenter un mémorandum au Comité de la Chambre des communes concerné, incluant une évaluation préliminaire du fonctionnement de la loi dans la pratique. Sur cette base, le comité peut ensuite décider de mener une enquête post-législative plus complète de la loi.

Source: OCDE (2009), OCDE (2012) et OCDE (2013).

Questions pour discussion

Quels enseignements ont été tirés de l'expérience des pays sur le rôle des parlements dans la promotion et la supervision de la qualité de la réglementation, en évaluant de la qualité de la législation et en soutenant la participation efficace du public?

Quels sont les outils qui se sont avérés utiles pour le soutien des processus et instances parlementaires dans leurs missions de politique de réglementation?

Quelles sont les opportunités inexploitées dans ce domaine pour la France?

Références

OCDE (2012), Recommandation du Conseil sur la Politique et la Gouvernance Réglementaires, www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/recommandationde2012.htm.

OCDE (2009), *Les Indicateurs des Systèmes de Gestion Réglementaire*, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf.

OCDE (2012), *Évaluation des Lois et Règlements: Le cas de la Chambre des Députés du Chili*, Éditions de l'OCDE, doi: [10.1787/9789264176263-en](https://doi.org/10.1787/9789264176263-en).

OCDE (2013), « Les Institutions et les Acteurs Clés de la Réforme de la Réglementation: Enquête auprès des membres de l'OCDE : Résultats et Analyse », document de référence pour la Table Ronde sur la Réforme Réglementaire.

Pour plus d'information, contactez la Division de la Politique Réglementaire (Céline Kauffmann, celine.kauffmann@oecd.org) et visitez www.oecd.org/gov/regulatory-policy



LAW EVALUATION AND BETTER REGULATION: THE ROLE FOR PARLIAMENTS

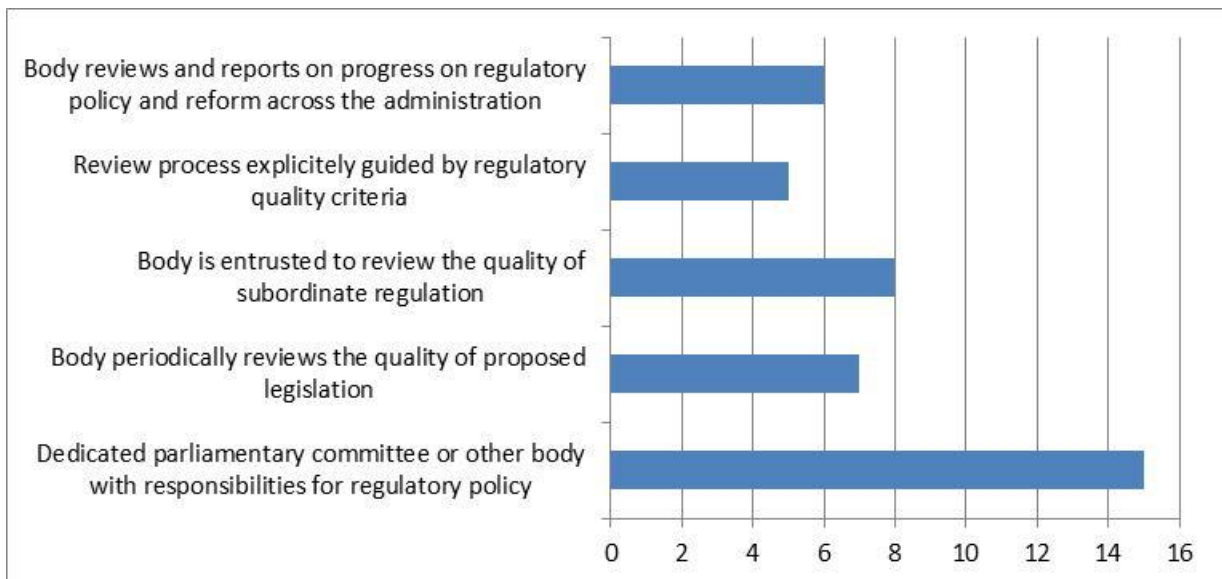
Joint meeting of the OECD and the Scrutiny Committee on Law Implementation of the French Senate

5 December 2013 (9am to 1pm)

The Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance is clear: “Ensuring the quality of the regulatory structure is a dynamic and permanent role of governments and Parliaments”. As the institutions responsible for approving legislation, parliaments can exercise oversight and control over the application of better regulation principles for new and amended regulation. Through the public debate of proposed bills and amendments, they can help foster a transparent dialogue on the opportunities and challenges offered by new and amended regulation. Through the control they exercise on public expenditures and government performance, they can help monitor the effectiveness and efficiency of regulation.

OECD surveys of regulatory management show a progressive move towards strengthening the role of parliaments in improving regulatory quality. In 2008, 15 jurisdictions (14 OECD member countries and the EU) had a parliamentary committee or other parliamentary body responsible for regulatory policy or reform against 11 in 2005 (see Figure). In seven cases, this committee or body conducts periodic reviews of the quality of proposed legislation. In eight cases, it conducts quality reviews of subordinate legislation. In five cases, the review process is guided by specific criteria. In six the committee or body regularly reports on progress on regulatory policy and reform across government. Consultation is also often an integral part of the legislative process. For example, in New Zealand, Parliament invites public submissions on almost all bills and these are considered by a select committee before it makes recommendations.

The role of parliaments in regulatory policy



Source: OECD (2009).

The arrangements adopted to institutionalise parliamentary oversight vary across OECD member countries. In most countries, a parliamentary committee exercises regulatory oversight. For example, in Canada, a Standing Committee for the Scrutiny of Regulations reviews government regulations and statutory instruments. New Zealand and Poland have established review committees to examine regulations and investigate complaints. In the Netherlands, the Joint Committee on Economic Affairs and Finance reviews progress toward implementing a Regulatory Reform Programme. The development of specialist evaluation units established to support parliamentarians in overseeing the quality of regulation in a number of countries (see Box for selected examples).

Parliamentary Evaluation and Analysis Units

Chile: The Department of Law Evaluation was established in December 2010 and operates within the Chamber of Deputies' administration. The Department examines selected laws, studying how the law has operated on its implementation; whether it has achieved its goals and been effective, or if it has become obsolete as a result of the changes in society. Seven criteria are used to select a law for examination: political neutrality, general applicability of the law, public exposure, methodological feasibility, temporary feasibility, technical feasibility and application time.

European Union: The *Ex Ante* Impact Assessment Unit of the European Parliament was established in early 2012 and is now part of the new Directorate General for Parliamentary Research Services. The main roles of the Unit are :

Screening of road-maps accompanying the Commission's Work Programme.

Appraisal of Commission impact assessments.

Impact assessment on substantive amendments being considered by the Parliament.

Complementary or substitute impact assessment

Briefing notes or studies analysing all or part of a Commission impact assessment.

The Unit for *Ex Post* Impact Assessment, established in September 2013, supports parliamentary committees and other bodies of the European Parliament by :

Monitoring the Commission's work with due regard for the transposition and implementation, impact, application and effectiveness of European legislation ;

Following-up and analysing the various types of study and reports produced by the Commission and by any other competent body or institution in the afore-mentioned context ;

Assisting Parliament's committees in drawing up implementation reports, activity reports and monitoring reports on existing EU legislation, policies and programmes, by providing a European implementation assessment report ;

Producing research papers on the implementation, impact or effectiveness of existing EU legislation at the request of Parliament's committees or governing bodies.

Sweden: the Evaluation and Research Secretariat, established in 2002, is a specialist function within the Committee Services Division of the Swedish Parliament, The Riksdag, supporting the committees in their ex post evaluation. The Secretariat consists of ten positions: one head of secretariat, five senior evaluators, three senior research officers and one clerical officer. The Secretariat works closely to support parliamentary committee in their evaluation functions and undertakes the following tasks :

Helping the committees to prepare, implement and conclude follow-up and evaluation projects, research projects and technology assessments.

Locating and appointing researchers and external expertise to carry out projects.

Preparing background materials for evaluation and research projects at the request of the committees.

Requesting up-to-date reports from government and government agencies on the operation and effects of laws.

Contributing to the structuring, implementation and final quality control of projects.

Assisting the committee secretariats in their planning and implementation of seminars and other activities in connection with evaluation and research.

Contributing to the general development of the committees' evaluation and research activities.

Special funds have been earmarked for researchers and other experts that can carry out background materials for the committees' follow-up and evaluation activities, as well as research overviews and technology assessments

Switzerland: Under the Federal Constitution, the Federal Assembly must see that the effectiveness of the measures taken by the Confederation is evaluated. Control Committees are mandated by the Federal Assembly to exercise oversight of the Federal government and administration. The Parliamentary Control of the Administration (PCA) was established in 1991 to support Parliament's monitoring activities through scientific assessments and evaluate the concepts, implementation and the impact of the measures taken by the federal authorities. The PCA deals directly with all federal authorities and public agencies and may request from them all relevant information. Committees, with the assistance of PCA, focus on verifying that :

the activities of the federal authorities comply with the constitution and legislation (legality control)

the measures taken by the state are appropriate (control of appropriateness)

the measures taken by the state bear fruit (efficiency control)

United Kingdom: The Scrutiny Unit was established in 2002 as part of the Committee Office in the House of Commons to provide specialist expertise to select committees on financial matters and legislative scrutiny. The Unit has a staff of around 25 including lawyers, accountants, and an economist as well as a cadre of procedural experts and policy analysts. All staff abide by political impartiality requirements. The Unit supports committees scrutinising draft bills. It also supports all evidence-taking functions of those Committees giving detailed examination to substantive Bills as part of the legislative process. Since 2008 the Unit has also assisted select committees in implementing a new system of post-legislative scrutiny. Under this system Ministries are required, normally three to five years after the passage of an Act, to submit a memorandum to the relevant Commons departmental select committee providing a preliminary assessment of how the Act has worked out in practice. The select committee may then decide to conduct a fuller post-legislative inquiry into the Act.

Source: OECD (2009), OECD (2012) and OECD (2013).

Issues for discussion

What lessons have been learnt from the experience of countries on the role of parliaments in promoting and overseeing regulatory quality, evaluating the quality of legislation and supporting effective public engagement?

What are the tools that have proven useful in supporting parliamentary processes and bodies in their regulatory policy tasks?

What are the untapped opportunities in this area for France?

References

OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012recommendation.htm.

OECD (2009), *Indicators of Regulatory management Systems*, www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf.

OECD (2012), *Evaluating Laws and Regulations: the Case of the Chilean Chamber of Deputies*, OECD Publishing, doi: [10.1787/9789264176263-en](https://doi.org/10.1787/9789264176263-en).

OECD (2013), "The Institutions and Key Players of Regulatory Reform: Survey of OECD Members - Results and Analysis", background document to the Roundtable on Regulatory Reform.

For more information, contact the Regulatory Policy Division (Céline Kauffmann, celine.kauffmann@oecd.org) and visit www.oecd.org/gov/regulatory-policy

SVERIGES 
RIKSDAG 

THE SWEDISH PARLIAMENT

THE RIKSDAG ADMINISTRATION
COMMITTEE SERVICES DIVISION

The Evaluation and Research Secretariat



Photo: Holger Staffansson.

THE MAIN TASKS

A follow-up and evaluation secretariat was established in the autumn of 2002 and was placed under the Riksdag Research Service. As from the spring of 2007, the secretariat has been assigned new support tasks in regarding research and future issues. Since January 2012, the Evaluation and Research Secretariat is a part of the Committee Services Division.

The secretariat serves both to support the parliamentary committees in their evaluation and research activities and as a motor in the general development of committee activities. The secretariat has the following tasks :

- Helping the committees to prepare, implement and conclude follow-up and evaluation projects, research projects and technology assessments
- Helping the committees to procure researchers and other external expertise to carry out projects
- Preparing background materials for evaluation and research projects at the request of the committees
- Contributing to the structuring, implementation and final quality control of projects
- Assisting the committee secretariats in their planning and implementation of seminars and other activities in connection with evaluation and research
- Contributing to the general development of the committees' evaluation and research activities

Special funds have been earmarked for the procurement of researchers and other experts that can carry out background materials for the committees' follow-up and evaluation activities, as well as research overviews and technology assessments.

EVALUATION AND FOLLOW-UP

When the members of the Swedish Parliament, the Riksdag, and parliamentary committees consider Government bills, written communications and private members' motions, they should be acquainted with the outcome of previous decisions taken by the Riksdag. This is to be achieved, partly by means of ongoing follow-up and evaluation and, partly through thematic follow-up and evaluation. Since 2001, follow-up and evaluation are incorporated into the Riksdag Act as one of the tasks of the committees. In 2010 the Riksdag decided to amend the fundamental law and since 2011 it is therefore regulated in the Instrument of Government that the committees have to follow up and evaluate Riksdag decisions¹. This should be seen as an indicator of the importance attached to committee evaluation.

ONGOING FOLLOW-UP AND EVALUATION

Ongoing follow-up and evaluation refers to the committees' follow-up and analysis of the outcome of central government measures. It can also concern the committees' monitoring of the way in which the Government Offices handle decisions taken by the Riksdag or produce background materials for the committees so that they can follow up Riksdag decisions on legislation and the budget, for example, by means of study visits, hearings, study trips and newsletters.

An analysis of objectives and results is primarily conducted as part of the central government budget process. The committee secretariats help the committees to analyse statements of operations, highlight presented results and show how they stand in relation to objectives. The members assess the presented results in relation to objectives and invested resources. The evaluation and research secretariat helps the committees to analyse information about results so that the committees can provide better feedback to the Government.

¹ Chapter 4, Article 8 of the Instrument of Government : "Every committee follows up and evaluates Riksdag decisions within a committee's subject area."

THEMATIC FOLLOW-UP AND EVALUATION

Thematic follow-up and evaluation involves various projects carried out by the committees before their consideration of motions or Government bills in order to acquire more knowledge. According to the Riksdag's guidelines, the thematic evaluation should be part of the consideration of parliamentary business. The results of such an evaluation are often documented in the series "Reports from the Riksdag" (RFR) and considered in a committee report.

On the website of the Riksdag, summaries of some of the reports are available in English (www.riksdagen.se/en). Here are some examples of evaluations which have been performed in recent years:

- 2012/13:RFR4 *Follow-up of certain aspects of the Rural Development Programme* (Committee on Industry and Trade & Committee on Environment and Agriculture)
- 2011/12:RFR13 *Follow-up by the Riksdag of exceptions from the standard tax rate for value-added tax in Sweden* (Committee on Taxation)
- 2011/12:RFR10 *Evaluation of the Activities of the Performing Arts Alliances* (Committee on Cultural Affairs)
- 2011/12:RFR8 *Supervision of the commercial carriage of goods by road – A follow-up* (Committee on Transport and Communications)
- 2011/12:RFR1 *Biological diversity in running waters and hydropower – a follow-up* (Committee on Environment and Agriculture)
- 2010/11:RFR2 *Follow-up of central government efforts concerning sustainable cities* (Committee on Environment and Agriculture)
- 2009/10:RFR7 *Follow-up of the Act on the obligation to supply renewable fuels* (Committee on Transport and Communications)
- 2008/09:RFR9 *Follow-up of the situation of women in prisons* (Committee on Justice)
- 2008/09:RFR8 *Abducted and retained children in international cases – a follow-up* (Committee on Civil Affairs)

Examples of ongoing projects (autumn 2013):

- *Accessibility to the transport system for people with functional impairments* (Committee on Transport and Communications)
- *Assessment of ethics when introducing new treatments and technologies in health care* (Committee on Health and Welfare)
- *Expert tax* (Committee on Taxation)
- *Culture for people with functional impairments* (Committee on Cultural Affairs)

RESEARCH AND THE FUTURE

It is important that members of the Riksdag receive high-quality briefings and background materials on research findings and technology advancements and its implication for the society before they take their decisions. The Riksdag has therefore decided to include issues relating to research and the future more strategically in its activities.

The committees regularly organise public hearings in which researchers and experts are invited to participate. These hearings are open to the public. In order to highlight current research that has bearing on the committee work, internal seminars are also organized regularly.

As a consequence of the decision to include research and future issues more strategically in the committee work, a number of research overviews and technology assessments have been performed. These reports are done in close collaboration with researchers and steering groups with members from the parties represented at the Riksdag.

On the website of the Riksdag, summaries of some of the reports are available in English (www.riksdagen.se/en):

- 2012/13:RFR10 *What can be done to make better use of knowledge in schools?* (Committee on Education)
- 2011/12:RFR5 *eHealth – benefits and business potential* (Committee on Industry and Trade)
- 2010/11:RFR3 *Sustainable Cities – with a focus on transport, housing and green areas* (Committee on Civil Affairs, Committee on Transport and Communications, Committee on Environment and Agriculture)
- 2009/10:RFR2 *Fish populations in Swedish waters. How are they influenced by fishing, eutrophication and contaminants?* (Committee on Environment and Agriculture)
- 2007/08:RFR14 *What part can renewable fuels play in reducing the transport sector's impact on climate change?* (Committee on Transport and Communication)

Examples of ongoing projects (autumn 2013):

- *A book is a book is a book? E-books today and tomorrow* (Committee on Cultural Affairs)
- *The future of aviation: a research overview* (Committee on Transport and Communication)
- *An overview of research on taxes* (Committee on Taxation)
- *An overview of research on the political system* (Committee on the Constitution)
- *Seniors in working life: changes in cognitive capacities* (Committee on the Labour Market).

PHONE: +46 8 786 40 00 • FAX: +46 8 786 61 97

WEBSITE: www.riksdagen.se

VISITORS' ADDRESS: Salvii gränd 3, Stockholm

RIKSDAGSFÖRVALTNINGEN • SE-100 12 STOCKHOLM

**FOLLOW-UP AND EVALUATION BY THE RIKSDAG'S COMMITTEES
A CONSTITUTIONAL OBLIGATION**



The Riksdag (the Swedish Parliament) has 15 committees. The committees consider various matters, such as government bills and private member's motions, work with EU issues, and follow up and evaluate earlier Riksdag decisions. As of 1 January 2011 the obligation of Riksdag committees to follow up and evaluate Riksdag decisions within a committee's subject area has been included in one of Sweden's four fundamental laws, the Instrument of Government.

In 2004 the Government appointed a Committee on the Constitution which presented its report in December 2008. Among other things the report proposed that the Instrument of Government should include a provision that each committee must follow up and evaluate Riksdag decisions. In December 2009 the Government submitted this proposal to the Riksdag, which on two different occasions in 2010 - before and after the general election - approved the Government's proposal to amend the fundamental law. With this decision of the Riksdag the obligation of Riksdag committees to follow up and evaluate Riksdag decisions was introduced into the Instrument of Government as of 1 January 2011, indicating the importance attached to committee follow-up and evaluation. The Committee on the Constitution, the Government and the Committee on the Constitution of the Riksdag came to the conclusion that a constitutional obligation regarding follow-up and evaluation by the Riksdag's committees will probably encourage further development of activities and will help to clarify the responsibilities of the Riksdag. Previously the obligation had only been regulated in the Riksdag Act, which although it is included in the Constitution does not have the full force of a fundamental law.

<p>Chapter 4, Article 8 of the Instrument of Government : "Every committee follows up and evaluates Riksdag decisions within a committee's subject area."</p>
--

What do the Riksdag guidelines entail for follow-up?

In recent years the Riksdag has twice (2001 and 2006), taken decisions on guidelines for committee work on follow-up and evaluation. The guidelines clearly indicate that the Riksdag is a crucial link in the chain of governance, both in relation to financial operational policy and management by regulation. If operational policy is to work, the Riksdag must obtain information about the results achieved, for instance whether resources have been distributed in accordance with the political priorities, if the intended results have been achieved, and if the laws adopted by the Riksdag have had the intended effects. A committee's work with follow-up and evaluation is a way of obtaining such information about results and creating more robust links with the Riksdag's legislative and budgetary decisions. Among other things, it should be used as an instrument for assessing budgetary or legislative adjustments that may be needed. Follow-up and evaluation should have a forward-looking orientation and be used to provide a basis for solidly based positions in committee deliberations.

How do the Riksdag committees work with follow-up and evaluation?

For a number of years the Riksdag committees have been working with follow-up and evaluation in various ways and to varying extents. A follow-up may be carried out prior to the consideration of an item of legislative business, for instance, or prior to the drafting of appropriation proposals in the Budget Bill or to prepare proposals for a private member's motion in a certain subject area. A follow-up can also be done by a committee organising a public hearing on its own initiative or by way of study visits to clarify current issues within its policy area, thereby obtaining knowledge which can be used in the committee's deliberations.

Some committees have special follow-up and evaluation groups comprising members of the Riksdag from the different parties. These groups can, for instance, consider project proposals, carry out follow-ups and submit a follow-up report to the committee with assessments and conclusions.

Other committees request Riksdag Administration officials or external experts to produce a follow-up report for the committee to consider. Follow-ups are normally considered in the reports drawn up by Riksdag committees in connection with a Government bill, a written communication or private members' motions.

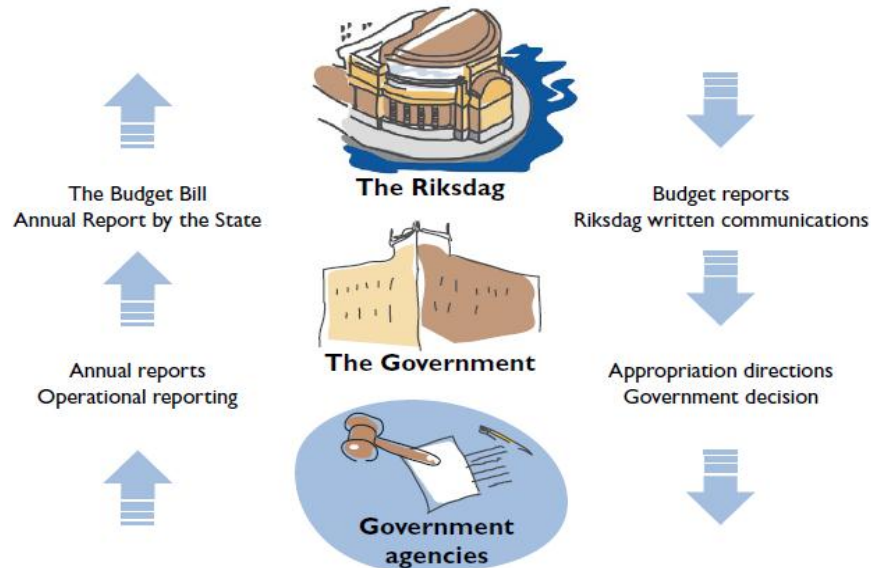
The Riksdag Administration has allocated resources to support follow-up and evaluation work by the Riksdag's committees. This support is provided by officials of the committee secretariats and by the evaluation and research unit at the Committee Services Division. It is also possible to procure support externally.

What follow-ups do the committees carry out on a regular basis?

The follow-up and evaluation activities of the committees comprise partly in-depth follow-ups and evaluations, and partly ongoing regular follow-ups and evaluations. Regular follow-ups and evaluations are done in different ways:

- One way is for a committee, as a step in preparing the government's annual statement of operations in the Budget Bill, to make its own analysis and assessment of the results achieved by central government measures in relation to the targets and appropriations approved by the Riksdag. This kind of analysis of targets and results can also be made in conjunction with the consideration statements of operations in written communications and special bills.
- Another form of continuous follow-up is to produce briefing materials for a committee in other ways to enable it to follow up Riksdag decisions. These might include study visits, hearings, seminars and information meetings with up-to-date reports from government, government agencies and other actors.

The Riksdag is a crucial link in the chain of governance



Some examples of how committees work with continuous follow-up :

In recent years the Committee on Finance (FiU) has annually followed up and evaluated monetary policy. When the new Riksbank Act came into force on 1 January 1999 and the Riksbank became independent in relation to the Riksdag and the Government, the Committee decided to perform an annual evaluation of the monetary policy being pursued. In the most recent evaluation the Committee noted that the evaluation period makes great demands on both monetary policy and economic analysis. Knowing the outcome, the Committee's assessment was that the Riksbank should probably have raised the repo rate more rapidly in 2006 and 2007 to counteract the inflationary pressure which began to rise towards the end of 2007. In its follow-up the Committee commended the Riksbank for the monetary policy it had been following since the autumn of 2008. The follow-up was considered by the Committee in a special report approved by the Riksdag in June 2010.¹

¹ Report 2009/10:FiU24

In recent years the Committee on Environment and Agriculture (MJU) has followed up and analysed the Government's statements of operations for expenditure areas 20 General environmental protection and nature conservation and 23 Agricultural sciences, rural areas and food. The follow-ups have been carried out by the Committee's follow-up and evaluation group. The objective has been partly to enable the Committee to set priorities in connection with the consideration of the Government's budget proposals for 2011, and partly to give the Committee briefing materials for the ongoing dialogue with the Government on the development of financial management policy. In its follow-ups the Committee has stressed the importance of the Riksdag being able to monitor the long-term development of performance results, of having a clear and explicit structure for reporting to the Riksdag, and of development work improving the Committee's ability to track the correlation between measures taken, results reported and government allocation proposals. The Riksdag approved the Committee's follow-ups in connection with the budget decisions.¹

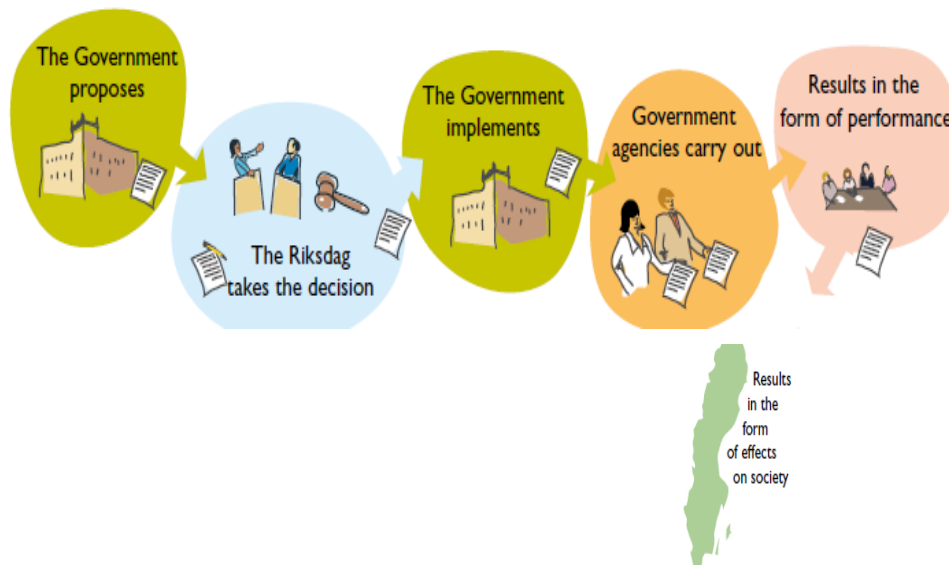
It is usual for the committees to organise public hearings. An example is provided by the Committee on Health and Welfare (SoU), which organised a public hearing on accessibility in the health and medical services in March 2008. The background to the hearing was the National Board of Health and Welfare's follow-up of the national health care guarantee, which showed great variations in accessibility in the health and medical services. The hearing was intended partly to learn about possible opportunities for improvement, and partly to highlight best practice examples of successful accessibility efforts.² Another example is the hearing of the the Committee on Defence (FöU) in connection with its evaluation of the defence policy decisions of 2004. Among the matters discussed during the hearing were the evaluation recommendations, questions to which the Committee wanted an answer, and speeches made by representatives of the Swedish Armed Forces and the National Financial Management Authority.³ A third example is the joint hearing organised by the Committee on Industry and Trade (NU) and the Committee on Cultural Affairs

¹ *Report 2010/11: MJU1 and Report MJU2*

² *Report 2007/08: RFR18*

³ *Report 2007/08: RFR25*

(KrU) about copyright on the internet. The hearing was prompted by the growing problem in recent years of unlawful filesharing on the internet. The purpose of the hearing was to get an idea of the extent of the problem, and the practical possibilities of rights holders to obtain redress.¹



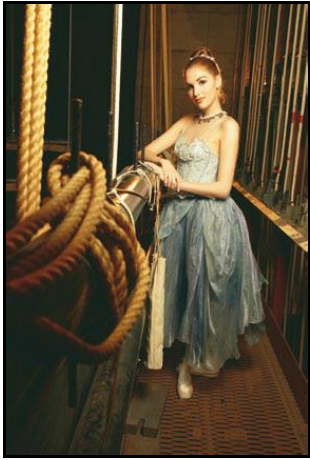
What in-depth follow-ups do the committees carry out?

In certain cases Riksdag committees can also choose to conduct more thorough follow-ups and evaluations on a particular topic. The in-depth follow-ups may be concerned with evaluating whether or not the objective of a law or financial support has been achieved. These follow-ups and evaluations comprise for instance interviews and/or surveys, and reviews of statistics and various kinds of documents. The results are frequently documented in a report in the series Reports from the Riksdag (RFR) and are subsequently considered by the committee in a report.

The following are three examples of in-depth follow-ups in recent years:

The Committee on Cultural Affairs (KrU) followed up various issues in connection with determining rent levels in the cultural area. The follow-up was carried out by the Committee's follow-up and evaluation group and was considered by the Committee in relation to the consideration of the Budget Bill.

¹ Report 2007/08:RFR20

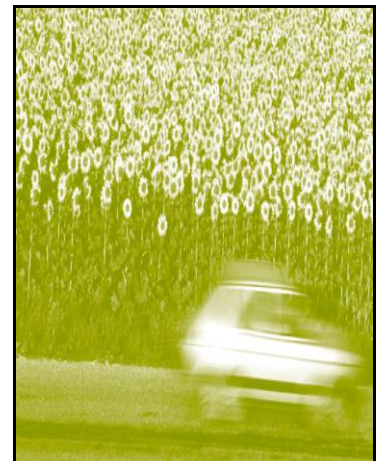


The follow-up led to a Riksdag communication to the Government in December 2009 urging it to take into consideration the special problems entailed by special purpose buildings and utility value rents in the cultural area and to shed light on the impact of additional antiquarian costs on rent. The Government was also enjoined to take measures to ensure that maintenance is kept at a well-balanced level and that cultural institutions are given incentives to continue their efforts to improve accessibility and long-term sustainable development.¹

The Committee on Transport and Communications (TU) followed up the way in which the introduction of the law on the obligation to provide renewable fuels, the “Petrol Station” Act, was implemented and the consequences it entailed. The follow-up noted among other things that it was not possible to draw the conclusion that the Petrol Station Act lay behind the decrease in the number of petrol stations in Sweden since 2006, but that the law may in one or two cases have contributed to closures and that there may be a risk that the law will have some part to play in relation to future closures. The Petrol Station Act was not to promote the use of a particular kind of renewable fuel in preference to others, but in practice, however, petrol station owners to a large extent installed ethanol pumps. The Committee’s follow-up group monitored the implementation of the follow-up and subsequently the Committee considered the follow-up in a report about fuel and vehicle issues. In April 2010 the Riksdag decided to communicate to the Government that it should review the consequences of the Petrol Station Act for small petrol stations in sparsely populated areas.²

Summary of follow-up report 2009/10 : RFR7Committee on Transport and Communications

The Act on the Obligation to Supply Renewable Fuels – A follow-up report SVERIGES

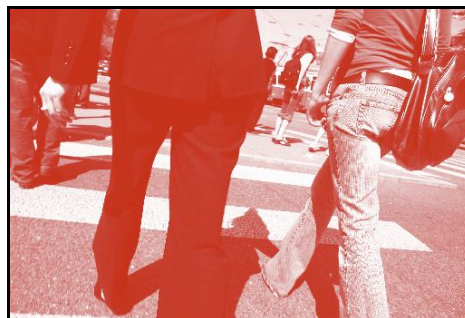


¹ Report 2008/09: RFR13, Report 2009/10:KrU1

² Report 2009/10:RFR7, Report 2009/10:TU15THE SWEDISH PARLIAMENT Produktion: Riksdagens Informationsenhet. Tryck: Riksdagstryckeriet

The Committee on Justice (JuU) followed up the situation of women admitted to prison. The follow-up was carried out by the Committee's follow-up and evaluation group and the Committee subsequently approved the follow-up report. The report noted that the situation of women

in prison has attracted a good deal of public attention in recent years and that a number of significant measures have been implemented to take better account of the needs of women in prison. At the same time it noted that these measures were not sufficient. The follow-up reports a number of areas which appear to particularly require continued and intensified development efforts.



The Committee desires the Government to report to the Riksdag the results of development work on adapting prison conditions to the needs of women prisoners.¹

Scrutinies carried out by the National Audit Office

In this connection the consideration by the committees of scrutinies carried out by the National Audit Office may also be noted. As of 1 January 2011 the National Audit Office submits its performance evaluations directly to the Riksdag.



Normally the Government responds within four months by means of a written communication to the Riksdag giving its assessment of the audit's observations. The Riksdag has laid particular emphasis on the importance of the transfer and use of experience from audit work when decisions are to be made about the future orientation of committee follow-up activities.

¹ Report 2008/09:RFR9, Report 2009/10:JuU1

Would you like to read more about completed or ongoing follow-ups?

More information on completed and ongoing follow-ups and evaluations is available on the Riksdag website (www.riksdagen.se) under the committees concerned. The follow-up reports are also available there. Reports can also be ordered from the Printing Works of the Riksdag (ordermottagningen@riksdagen.se). Summaries in Swedish and English are also available for a number of reports on the Riksdag website.

Would you like more background information about follow-up and evaluation by the Riksdag's committees?

On Riksdag guidelines for follow-up and evaluation [Swedish only]:

- 2001 Riksdag decisions: The Riksdag in the run-up to the 21st century (Proposal 2000/01:RS1, Report 2000/01:KU23)
- 2006 Riksdag decisions: The Riksdag in a new age. (Request 2005/06:RS3, Report 2005/06:KU21)

On the amendment of the Instrument of Government [Swedish only]:

- A reformed fundamental law (SOU 2008:125)
- Government Bill 2009/10:80 A reformed fundamental law
- Committee on the Constitution, Report 2009/10:KU19 and 2010/11:KU4.

On the new system for handling the reports of the National Audit Office [Swedish only] :

- Follow-up of the National Audit reform (Request 2009/10:RS4, Report 2009/10:KU17 and Report 2010/11:KU2).

Recommandations de l'OCDE sur la politique et la gouvernance réglementaires

1. S'engager au plus haut niveau politique à une politique explicite de qualité de la réglementation qui mobilise l'ensemble des administrations. Cette politique devrait avoir des objectifs et des cadres d'application précis afin de s'assurer que, s'il est fait appel à la réglementation, son intérêt économique, social et environnemental justifie son coût, que les effets redistributifs sont pris en considération et que l'avantage net est optimisé.
2. Adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne. Il convient en particulier de donner au public de véritables occasions (notamment par Internet) de contribuer à l'élaboration des projets de réglementation et à la qualité de l'analyse sur laquelle ils reposent. Les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les règles soient claires et compréhensibles, et à ce que les parties comprennent facilement en quoi consistent leurs droits et obligations.
3. Mettre en place des mécanismes et des institutions pour exercer activement le contrôle des méthodes et des objectifs de la politique réglementaire, servir et mettre en œuvre la politique réglementaire, et favoriser ainsi la qualité de la réglementation.
4. Intégrer l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) dès le début du processus visant à formuler des projets de réglementation. Définir clairement les objectifs de politique recherchés, déterminer si l'instrument réglementaire est nécessaire et dans quelles conditions il peut être le plus efficace et le plus efficient pour atteindre ces objectifs. Réfléchir à des moyens autres que la réglementation, et faire ressortir les avantages et les inconvénients des différentes approches analysées pour établir laquelle est la meilleure.
5. Procéder à l'examen systématique des réglementations importantes en vigueur au regard d'objectifs clairement définis, compte tenu notamment des coûts et avantages, afin de s'assurer que la réglementation reste à jour, justifiée, cohérente et efficace par rapport à son coût, et qu'elle répond aux objectifs de politique recherchés.
6. Publier régulièrement des rapports sur l'efficacité des programmes relatifs à la politique réglementaire et à la réforme de la réglementation, ainsi que sur l'efficacité des autorités publiques chargées de l'application de la réglementation. Ces rapports devraient en outre indiquer comment fonctionnent, dans la pratique, les instruments de la réglementation tels que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), les pratiques en matière de consultation publique et l'examen de la réglementation en vigueur.
7. Élaborer une politique cohérente concernant le rôle et les fonctions des organismes de réglementation, propre à renforcer l'assurance que les décisions réglementaires sont prises de manière objective, impartiale et cohérente, sans conflit d'intérêts, ni préjugé ou abus de position dominante.

8. Assurer l'efficacité des mécanismes visant à vérifier que la réglementation et les décisions rendues par les organes habilités à prononcer des sanctions réglementaires respectent la légalité et les principes d'une procédure équitable. Veiller à ce que les particuliers et les entreprises aient accès à ces mécanismes d'examen pour un coût raisonnable et qu'ils soient informés des décisions prises dans les meilleurs délais.
9. Le cas échéant, appliquer des stratégies d'évaluation et de gestion des risques, ainsi que de communication sur les risques, lors de la conception et de l'application de la réglementation pour s'assurer de son ciblage et de son efficacité. Les organismes compétents devraient étudier les modalités d'application de la réglementation et concevoir des stratégies flexibles pour la mettre en œuvre et la faire appliquer.
10. Le cas échéant, favoriser la cohérence de la réglementation par des mécanismes de coordination des niveaux d'administration supranational, national et infranational. Dégager les questions réglementaires transversales à tous les niveaux d'administration, afin de favoriser la cohérence des stratégies réglementaires et d'éviter les doubles emplois ou les conflits de réglementations.
11. Renforcer la capacité de gestion de la réglementation et les performances au niveau infranational.
12. Lors de l'élaboration des mesures réglementaires, prendre en considération l'ensemble des normes et des cadres internationaux pertinents pour permettre la coopération dans le domaine concerné et, le cas échéant, leurs effets possibles sur les parties situées hors du territoire où la réglementation est applicable.

Source OCDE

Le contrôle de l'application des lois en Europe

Une étude a été engagée sur les modalités du contrôle de l'application des lois en Europe. Les premières données recueillies concernent **une douzaine de pays**. Elles seront complétées par une enquête plus large actuellement menée auprès des Parlements concernés.

Elles permettent, d'ors et déjà, de distinguer **quatre types de situation** :

- **les systèmes fédéraux, dans lesquels la question de l'application des lois se pose dans des termes spécifiques**. Par exemple, en Allemagne, ce sont les Länder qui sont chargés de l'application des lois. Si certains règlements doivent être approuvés par le Bundesrat, le contrôle de l'application des lois est surtout celui du Gouvernement fédéral vis-à-vis de l'action des Länder dans ce domaine;

- **les pays où le contrôle de l'application des lois est assuré par un service administratif au sein de l'Assemblée parlementaire** : division d'information législative (Assemblée de la République portugaise), service juridique (Chambre des représentants belge), service pour la qualité de la loi (Sénat italien) ou service pour le contrôle parlementaire (Chambre des députés italienne)... Ce suivi, assuré par une **administration sans portage politique**, est alors généralement technique et quantitatif. Le plus souvent, ces services fournissent un rapport qui est transmis à un organe politique de l'Assemblée pour l'information des parlementaires: commission des lois, Conférence des présidents etc ;

- **les pays où le contrôle de l'application des lois est assuré par les commissions permanentes**, chacune dans son domaine de compétence. Le règlement de l'Assemblée peut prévoir explicitement ce contrôle : il en est ainsi pour le Conseil national slovaque (article 45 du règlement), pour le *Riksdag* suédois, ou encore pour le *Folketing* danois ;

- **le Royaume-Uni** qui est le seul pays qui semble s'être doté d'une **commission parlementaire ad hoc**, commune aux deux chambres (Chambre des Lords et Chambre des communes). Chargée du suivi de l'application des lois et de l'approbation d'un certain nombre de mesures réglementaires, cette commission **fait figure d'exception**.

1) L'ALLEMAGNE

Le contrôle de l'application des lois y revêt des caractères spécifiques tenant pour une large part à l'organisation en **État fédéral**.

Ni le Bundestag, ni le Bundesrat ne comportent d'organe transversal spécialisé dans le contrôle de l'application des lois ou dans leur évaluation.

La Loi fondamentale (article 84) assigne au gouvernement fédéral la mission de contrôler que les Länder exécutent les lois fédérales conformément au droit en vigueur. Si les carences relevées par le gouvernement fédéral dans l'application des lois fédérales par les Länder persistent, le Bundesrat peut se prononcer sur la violation du droit par le Land, cette décision étant susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle fédérale.

Pour entrer en vigueur, un certain nombre d'actes administratifs doivent toutefois être approuvés par le Bundesrat. Celui-ci participe en effet, à égalité de droits avec le gouvernement, à la définition du contenu de règlements (*Rechtsverordnungen*) et de prescriptions administratives générales (*allgemeine Verwaltungsvorschriften*) émis par le gouvernement fédéral (par exemple, le code de la route).

Le Bundesrat est également habilité à soumettre au gouvernement fédéral des propositions de règlements lorsque ceux-ci requièrent son approbation.

2) L'AUTRICHE

Il n'existe **pas d'organe spécialisé dans le suivi de l'application des lois**. Cependant, dans des matières importantes, le contrôle peut prendre la forme d'une participation du Conseil national à l'élaboration de certains actes administratifs.

Ainsi que le mentionne le rapport d'information n° 418 (2007) de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet sur « *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ?* », le Conseil national autrichien est habilité à participer à l'élaboration d'actes administratifs lorsque la loi le prévoit (article 55 de la Constitution fédérale). Il revient alors à la « commission centrale » (*Hauptausschuss*) de donner son accord à l'édition de règlements.

À titre d'exemple, la loi a prévu que des actes réglementaires régissant l'organisation d'élections nécessitent une décision d'approbation de la commission centrale. La loi a également octroyé à cette commission un droit d'approbation, que l'on pourrait qualifier de droit de « codécision », pour les mesures relatives notamment à la participation à des opérations extérieures ou encore à la vente d'actifs du patrimoine de l'État.

3) LA BELGIQUE

Le contrôle de l'application des lois est organisé mais n'existe **que sous un aspect technique et quantitatif**.

Tous les six mois, le service juridique de la Chambre des représentants établit la liste des lois qui ont été votées et des mesures d'exécution qui ont été prises par le gouvernement.

Cette liste est transmise au cabinet du Premier ministre, qui la transmet aux différents cabinets ministériels. Le gouvernement corrige et complète la liste ainsi transmise. Dans le cas où la mesure d'exécution n'a pas été prise, le gouvernement doit expliquer pour quelles raisons, et dans quel délai la mesure d'exécution pourra être prise.

La liste ainsi corrigée et commentée est retournée au service juridique de la Chambre, qui la transmet à la conférence des Présidents. La liste est évoquée en réunion de la Conférence des Présidents. **Généralement, la Conférence des Présidents en prend simplement connaissance.**

4) LE DANEMARK

Le Parlement monocaméral du Danemark, le *Folketing*, ne dispose **pas d'une commission spécialisée ou de procédures spécifiques** destinées au contrôle de l'application des lois.

Ainsi, la problématique du suivi de l'application des lois se pose dans des termes totalement différents au Danemark, du fait de l'absence d'un pouvoir réglementaire autonome et se rapproche plus de l'évaluation des politiques publiques que d'un suivi des actes réglementaires d'application, ces derniers n'étant au final restreints qu'à un champ limité.

Le législateur peut toutefois, le cas échéant, élargir la compétence réglementaire. Le *Folketing* a ainsi parfois recours à la technique de la loi-cadre lorsqu'il est jugé que toutes les dispositions ne peuvent pas être fixées par la loi. Dans ces cas, très rares, la loi-cadre prévoit en général un contrôle des commissions parlementaires sur les règlements dont elle prescrit l'édiction par les ministères.

5) L'IRLANDE

Une législation dite secondaire peut être arrêtée par le gouvernement, quand la loi lui en donne le pouvoir. Le gouvernement irlandais ne peut en effet adopter des textes réglementaires de sa propre décision. Ces actes réglementaires sont nommés *Statutory instruments*, conformément à la définition du *Statutory Instruments Act* de 1947.

Sur cette législation secondaire, il n'existe pas de contrôle organisé. Certaines catégories de *Statutory instruments* doivent être soumises devant les chambres après leur rédaction, mais il s'agit d'une procédure essentiellement formelle. Par ailleurs, l'application des lois ne fait pas l'objet d'un examen formalisé par la quinzaine de commissions parlementaires existantes.

En revanche, **certaines lois prévoient parfois les conditions du suivi de leur application**. Il en va ainsi pour certains textes considérés comme particulièrement importants ou pour lesquels il existe une volonté politique forte. Cela fut le cas par exemple de la loi du 14 juillet 2003 sur l'égalité des langues officielles, qui a institué une commission pour veiller à l'application de ses dispositions. Ce type de procédures ressortit cependant plus à l'évaluation des politiques publiques qu'au suivi de l'application des lois.

6) L'ITALIE

Les deux chambres (Chambre des députés et Sénat) disposent de **services administratifs spécifiquement dédiés à la qualité de la production normative et au contrôle parlementaire en la matière**. Il est à noter que ces services, s'ils appartiennent aux assemblées parlementaires, ne font intervenir aucun parlementaire, et sont uniquement composés de fonctionnaires de ces assemblées. Ils produisent des rapports et rassemblent des informations qui sont ensuite fournies aux parlementaires.

6.1) Le Sénat italien

L'administration du Sénat italien comprend, au sein de la direction générale liée aux missions institutionnelles (Area 1), un **service de « Qualité des actes normatifs »**. Ce service est composé de quatre bureaux :

- « Révision des textes législatifs et des documents »
- « Vérification de la faisabilité administrative et analyse d'impact des actes en cours »
- « **Observatoire de l'application des actes normatifs** »
- « Prédiction technique et impression des projets de lois et des documents ».

L'Observatoire de l'application des actes normatifs, qui a été créé en 2009, est en particulier chargé de vérifier si :

- le Gouvernement a pris les décrets législatifs prévus et les actes réglementaires en application des lois ;
- les rapports, dont les lois prévoient que le Gouvernement les présente au Parlement, lui ont bien été présentés.

L'Observatoire de l'application des actes normatifs

a. Assure le recensement et l'analyse technique des actes normatifs ayant force et valeur législative, y compris ceux pris par le gouvernement ainsi que les règlements publiés au Journal officiel.

b. Fournit le matériel et les analyses techniques nécessaires aux obligations prévues par l'article 73-bis du Règlement du Sénat italien, en préparant les documents dont il assure également la mise en ligne informatique (*L'article 73 bis fixe les délais pour l'entrée en vigueur ou la publication des lois, la présentation des projets de lois et d'adoption de mesures réglementaires*).

La présidence du Sénat établit la liste des lois qui fixent un délai pour leur entrée en vigueur ou pour la publication d'autres lois ou pour la présentation de projets de lois ou l'adoption de mesures réglementaires de la part du gouvernement ; elle en assure le signalement au Président du Conseil des ministres et aux commissions permanentes compétentes en la matière, au moins deux mois avant le terme fixé.

- c. Effectue des études et des recherches sur la production normative** dans son ensemble, ainsi que sur l'application des actes normatifs spécifiques et de leurs effets, en collaboration avec les bureaux compétents du service des études et en faisant appel aux universités et centres de recherche et aux experts. En cas de recherche où doivent collaborer des entités et des personnes extérieures à l'administration, il prépare les plans de recherche et en suit l'application.
- d.** Assure les publications périodiques sur la production normative, y compris celle dont l'origine n'est pas directement parlementaire.
- e.** Procède à l'analyse de la documentation nationale, communautaire et étrangère en matière de production normative.

6.2) La Chambre des députés italienne

La Chambre des députés dispose d'un « **service de contrôle parlementaire** », qui est chargé :

- en lien avec le service juridique de la Chambre, de la vérification technique de l'application des lois, sur la base des données fournies par le gouvernement et des autres institutions compétentes ;
- de la vérification et du contrôle du suivi des délibérations et des initiatives parlementaires non législatives ;
- de la vérification de l'observation, de la part du gouvernement, des obligations que les lois lui imposent vis-à-vis du Parlement (en particulier les rapports au Parlement).

7) LE LUXEMBOURG

Le rapport d'information n° 418 (2007) de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet fait référence à certaines modalités d'association de la Chambre des députés à l'élaboration de textes d'application des lois.

Une loi peut, en effet, prévoir la nécessité d'un accord de la Conférence des présidents sur les projets de règlements (article 26 du Règlement de la Chambre).

8) LE PORTUGAL

L'article 21 du règlement de l'Assemblée de la République prévoit que la Conférence des présidents des commissions parlementaires, fait « *élaborer, au début de chaque session législative, un rapport d'avancement sur l'adoption et l'entrée en vigueur des lois et sur leurs textes réglementaires, y compris le respect des délais* ».

Il est également précisé que « *les commissions parlementaires peuvent demander un rapport de suivi qualitatif de la réglementation et de l'application d'une législation donnée au député rapporteur concerné ou, à défaut, à un député de la commission parlementaire* ».

En vertu de cet article, **les services administratifs de l'assemblée fournissent annuellement un rapport retraçant l'activité législative ainsi que l'activité réglementaire d'application des lois.**

En pratique, **c'est la commission des affaires constitutionnelles, des droits, des libertés et des garanties (1^{ère} commission permanente) qui est destinataire de ce rapport et qui est chargée du suivi de l'application des lois.**

Parmi ses compétences législatives exclusives, elle est en effet chargée du « suivi de l'exécution législative, notamment par le biais d'initiatives de contrôle d'application ou de toute autre nature, en rapport avec ces procédures législatives », en application des dispositions du Règlement de la commission.

9) LE ROYAUME-UNI

Le Parlement britannique marque depuis de nombreuses années un intérêt croissant pour le suivi de la mise en œuvre des textes votés. Comme le soulignait, en effet, le rapport d'information n°43 (2006) de MM. Patrice Gélard et Jean-Claude Peyronnet sur « *L'expérience des Parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ?* », la nécessité d'instaurer un véritable contrôle de l'application des lois ne cesse d'y être mise en avant depuis les années 1970.

Depuis juillet 2010, une commission mixte paritaire regroupant 14 membres de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords, et généralement présidée par un parlementaire de l'opposition, est chargée d'examiner les textes d'application des lois. Il s'agit du *Joint Committee on Statutory Instruments (JCSI)* ou *Commission commune des règlements d'application*. Elle se réunit chaque semaine lorsque le Parlement est en session.

Cette commission a pour mission de porter l'attention des chambres sur les règlements ne respectant pas un certain nombre de critères techniques, détaillés aux articles 151 du règlement de la Chambre des Communes et 73 du règlement de la Chambre des Lords. **Le *Joint Committee* n'est en revanche pas compétent pour porter un avis sur l'opportunité ou les effets de la politique menée. Sa compétence est purement technique. Il contrôle également le respect des délais de publication des textes réglementaires.**

Le *Joint Committee* décide d'attirer l'attention des chambres sur un texte d'application selon les critères techniques suivants :

- si le texte crée ou aggrave une charge publique ;
- s'il est écrit que le texte ne peut être contesté devant les tribunaux ;
- s'il apparaît qu'il produit des effets rétroactifs sans que la loi dont il est issu ne l'ait expressément prévu ;
- si le délai de publication ou de présentation au Parlement a été trop long ;
- s'il y a un doute sur la compétence de l'autorité administrative pour prendre cet acte, ou si l'acte va au-delà de ce qui est nécessaire et envisagé par la loi ;
- si la forme ou le sens de certaines dispositions ont besoin d'être explicitées ;
- si sa rédaction semble déficiente ;
- ou pour tout autre motif technique jugé important par la commission, sans jamais porter d'appréciation sur l'opportunité ou les effets de la politique en cause.

Les *Statutory instruments*, ou règlements d'application, sont une forme de législation secondaire qui permet à l'administration de faire entrer en vigueur ou de modifier des lois votées par le Parlement sans avoir à faire passer un nouveau texte. Ces règlements ne peuvent être pris que si une loi le prévoit. La plupart des règlements d'application sont soumis à un contrôle du Parlement, qui approuve ou rejette les *Statutory instruments* qui lui sont présentés, sans pouvoir cependant les amender.

La procédure ordinaire est appelée « *negative resolution procedure* ». Le texte réglementaire est présenté au Parlement qui dispose de 40 jours pour déposer une motion de rejet, faute de quoi le texte est réputé adopté. Il ne s'agit que d'une formalité, aucun texte n'ayant été rejeté aux Communes depuis 1979.

Une faible proportion des *Statutory instruments* (environ 10 %) est soumise à une « *affirmative resolution procedure* ». Un vote conforme des deux chambres est ici requis pour permettre leur entrée en vigueur. Dans le cas où le texte d'application est soumis à ce vote d'approbation du Parlement, le *Joint Committee* peut réaliser un examen préalable du projet de rédaction du gouvernement avant que le texte final ne soit présenté aux parlementaires. Cet examen préventif permet d'éviter un certain nombre de difficultés ultérieures lors du vote, et constitue un exemple intéressant de coopération entre l'administration et le Parlement sur l'application des lois.

La conséquence des rapports produits par le JCSI est d'attirer l'attention du gouvernement sur les défauts éventuels existant dans les textes d'application. Le gouvernement reste par la suite entièrement libre de prendre en compte ou non les observations faites dans ces rapports. Toutefois, la pratique semble indiquer que lorsque le problème pointé par la Commission est net et incontestable, le gouvernement adapte son action en fonction de l'avis rendu.

Une des critiques généralement soulevées à l'encontre de ce système de contrôle de l'application des lois, au-delà de sa **portée réduite du fait de l'arbitrage final du gouvernement, est sa limitation à des problématiques quantitatives et techniques.** La Commission n'a pas vocation à examiner l'opportunité des règlements ou leurs effets.

Il existe à la Chambre des Lords une commission compétente pour examiner les règlements d'application soumis à cette chambre sous l'angle politique (*Committee on the Merits of Statutory Instruments*) mais qui ne mène pas d'évaluation approfondie et n'a en pratique pas de portée réelle.

De manière générale, les deux principales limites du système britannique semblent être **la portée parfois très restreinte du contrôle, et son absence d'examen sur le fond** des règlements d'application qui lui sont soumis.

10) LA SLOVAQUIE

Ainsi que le souligne le rapport d'information n° 418 (2007) de MM. Gélard et Peyronnet, le **Règlement du Conseil national slovaque prévoit, dans son article 45**, que l'une des missions prioritaires des commissions consiste dans le suivi de l'application des lois. L'article 45 du Règlement dispose en effet que les commissions « *surveillent la façon avec laquelle les lois sont respectées et exécutées, et vérifient également que les règlements adoptés pour leur exécution sont conformes aux lois afférentes* ».

Si la commission relève qu'une mesure réglementaire prescrite par la loi n'a pas été adoptée ou n'apparaît pas conforme à la loi, elle en informe le membre du gouvernement compétent pour lui enjoindre de prendre immédiatement les dispositions qui s'imposent. En cas de carence persistante, la commission peut demander l'inscription à l'ordre du jour d'une **séance exceptionnelle afin de proposer le vote d'une résolution**.

11) LA SUÈDE

La Suède est un modèle intéressant en matière **d'évaluation des politiques publiques**. Elle ne se situe pas dans la problématique du suivi quantitatif ou formel de l'application des lois, mais bien dans une analyse plus approfondie de l'impact des politiques, avec une dimension fortement prospective.

Le Parlement monocaméral suédois, ou *Riksdag*, comprend 15 commissions parlementaires. Ces dernières sont chargées du suivi et de l'évaluation des textes votés par l'assemblée. Chaque commission est responsable du suivi des mesures qu'elle a préparées, afin d'évaluer si les effets obtenus correspondent aux intentions initiales du *Riksdag*.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, cette mission de suivi et d'évaluation des lois par les commissions parlementaires est devenue **une obligation constitutionnelle**, inscrite dans l'une des quatre lois fondamentales du pays (*the Instrument of Government*, chap. 4, art. 8).

Dans les dernières années, le *Riksdag* a, à deux reprises, élaboré un **guide de l'évaluation** et du suivi des lois. Ce guide indique que pour chaque politique examinée, le *Riksdag* doit pouvoir obtenir toutes les informations nécessaires sur les résultats obtenus, sur la destination des dépenses réalisées et leur conformité avec la loi initialement votée, ainsi que sur l'efficacité des mesures prises. L'objectif affirmé de ce suivi des textes est clairement prospectif. Les rapports de suivi et d'évaluation réalisés sont, en effet, utilisés comme base de réflexion lors de l'examen des nouveaux projets de loi sur le même sujet.

Afin de réaliser leurs évaluations, les commissions parlementaires **procèdent à des visites, des auditions, des rencontres régulières avec le gouvernement et les agences gouvernementales, et peuvent également exiger des différentes administrations la production de rapports de suivi** sur le sujet de leur choix.

Par ailleurs, les commissions sont libres de réaliser des évaluations plus approfondies sur des sujets leur semblant mériter une attention particulière. **Ainsi, la commission des transports et communications a récemment réalisé une évaluation de l'application et des conséquences de la loi sur les énergies renouvelables** (*the Petrol Station Act*).

12) LA SUISSE

À l'Assemblée fédérale, le suivi de l'application et l'évaluation des lois font partie intégrante du travail des « commissions de gestion » qui assurent plus largement un contrôle du Conseil fédéral et de son administration dénommé « haute surveillance ».

Chacune des deux chambres, Conseil national et Conseil des États, possède une commission de gestion. Chaque commission de gestion est subdivisée **en sous-commissions permanentes**, auxquelles sont attribués les sept départements fédéraux, la chancellerie fédérale et les tribunaux fédéraux. Les sous-commissions effectuent ainsi leur travail d'enquête sur mandat des commissions de gestion.

Composées de parlementaires, ces sous-commissions permanentes ont notamment pour objectif d'identifier les problèmes que rencontre le gouvernement dans l'application des textes législatifs et de faire des propositions en vue d'une application plus cohérente de la législation.

Dotées d'importants moyens (analogues à ceux des **commissions d'enquête**), les commissions de gestion assurent un **triple contrôle de la légalité, d'opportunité et d'efficacité sur les mesures arrêtées par l'État en vertu de la loi**. Elles sont susceptibles de s'appuyer, pour ce faire, sur un **comité permanent d'experts indépendants**, appelé « contrôle parlementaire de l'administration ».



L'ÉMERGENCE AU SÉNAT D'UNE NOUVELLE CULTURE DU CONTRÔLE ET DE L'ÉVALUATION

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Bilan et perspectives présentés par M. David ASSOULINE, Président

Rapport n° 654 (2012-2013)

Le Parlement ne peut plus se contenter de voter des lois : il doit aussi contrôler la manière dont ces lois s'appliquent, et vérifier si elles répondent vraiment aux attentes de nos concitoyens. C'est un enjeu de démocratie et une question de crédibilité de l'action publique et de confiance dans l'institution parlementaire.

Assurer ce suivi et informer le Sénat sur la mise en œuvre des lois : telles sont les missions dévolues à la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, mise en place début 2012 et qui, dans un environnement normatif encombré et de plus en plus compliqué, s'efforce depuis un an de faire émerger au Sénat une véritable « *culture du contrôle et de l'évaluation* ».

I. Une commission nouvelle dédiée au contrôle de l'application des lois

Pour pouvoir s'appliquer, beaucoup de lois nécessitent des décrets d'application, dont la préparation relève du Gouvernement. Or, l'expérience montre que trop souvent, ces règlements ne sont pas publiés en temps utile, ce qui paralyse la mise en œuvre du texte et prive d'effet la volonté du législateur...



Exemple de décret d'application

- Dès 1971, le Sénat s'est doté d'un outil informatique -la base APLEG- permettant aux commissions permanentes de recenser, au fur et à mesure de leur parution, les décrets et les rapports d'application des lois dont elles ont assuré la préparation.

Cette veille réglementaire conserve aujourd'hui toute son utilité, mais elle n'est plus qu'une des facettes d'une **fonction de contrôle et d'évaluation à la fois plus large et plus ambitieuse.**

- **Le Sénat a décidé d'aller plus loin en mettant en place en janvier 2012 une commission spécialisée, entièrement dédiée au contrôle de l'application des lois.**

Cette commission compte 39 membres. Elle est doublement pluraliste du fait d'une clé de répartition assurant à la fois la **représentation proportionnelle des groupes politiques** et une **représentation équilibrée des commissions permanentes.**

- **La plupart des travaux de la commission sont confiés à un binôme de rapporteurs de sensibilité politique différente**, ce qui élargit le point de vue et confère une grande impartialité à ses rapports.

- **La commission prépare et facilite le travail législatif du Sénat** en lui fournissant des bilans de l'application de législations en vigueur, notamment celles que le Gouvernement propose de modifier.

À travers un ensemble de questions très concrètes, **l'approche de la commission est résolument qualitative** : la loi a-t-elle été correctement mise en application ? Les moyens nécessaires ont-ils été

déployés ? En quoi le texte a-t-il modifié le fonctionnement de l'administration, l'organisation de la société et, surtout, la vie des administrés ? etc...

Au final, **le constat objectif établi par la commission débouche sur une double interrogation législative** : la loi a-t-elle répondu aux attentes qui justifiaient son adoption ? Faut-il aujourd'hui l'abroger, la modifier, et si tel est le cas, dans quelle direction ?

Par cette démarche, **la commission entend contribuer à l'émergence au Sénat d'une véritable « culture du contrôle et de l'évaluation »**, qui enrichit et modernise la fonction législative en rénovant les réflexes traditionnels du contrôle parlementaire.

II. Plus de dix bilans législatifs publiés par la commission depuis 2012

En à peine plus d'un an, **la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois**, avec le concours des commissions permanentes intéressées, **a déjà présenté au Sénat dix rapports d'information dont plusieurs ont fait l'objet de débats de contrôle en séance publique**, en présence des ministres concernés :

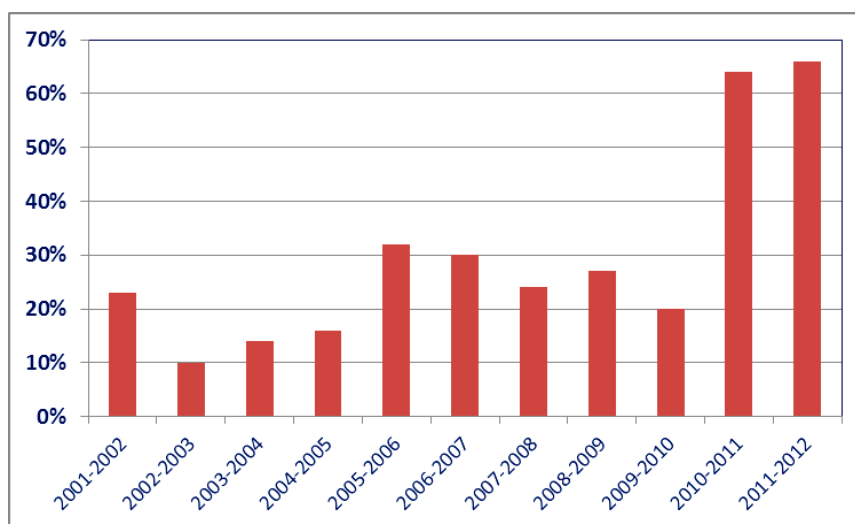
- ① ***Lutte contre la piraterie maritime : une loi utile, une mission sans fin*** (rapporteurs : MM. Jean-Claude Peyronnet et François Trucy) ;
- ② ***Communication audiovisuelle et nouveau service public de la télévision : la loi du 5 mars 2009 à l'heure du bilan*** (rapporteurs : MM. David Assouline et Jacques Legendre) ;
- ③ ***Crédit à la consommation et surendettement : une réforme ambitieuse à compléter*** (rapporteurs : Mmes Muguet Dini et Anne-Marie Escoffier) ;
- ④ ***Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits*** (rapporteurs : MM. Claude Dilain et Gérard Roche) ;
- ⑤ ***Loi Handicap : des avancées réelles, une application encore insuffisante*** (rapporteurs : Mmes Claire-Lise Champion et Isabelle Debré) ;
- ⑥ ***Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale*** (rapporteurs : M. Jean-René Lecerf et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat) ;
- ⑦ ***Contrôle et évaluation des dispositifs législatifs relatifs à la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme*** (rapporteur : M. David Assouline) ;
- ⑧ ***Du Grenelle à la Conférence environnementale : à la recherche d'un nouveau souffle*** (rapporteurs : Mme Laurence Rossignol et M. Louis Nègre) ;
- ⑨ ***État, opérateurs, collectivités territoriales : le triple play gagnant du très haut débit*** (rapporteurs : MM. Yves Rome et Pierre Hérisson) ;
- ⑩ ***L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan*** (rapporteurs : Mme Dominique Gillot et M. Ambroise Dupont) ;

S'y ajoutent **plusieurs autres rapports en cours d'élaboration**, dont deux qui devraient être présentés d'ici à la fin juillet 2013 sur, d'une part **le statut de l'auto-entrepreneur** (rapporteurs : M. Philippe Kaltenbach et Mme Muguet Dini), d'autre part sur **l'industrie du tourisme** (rapporteurs : MM. Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre).

III. Mise en application des lois : des progrès durant la session 2011-2012



Un délai imposé : conformément à une circulaire du 29 février 2008, les ministères sont tenus de publier les décrets d'application de toute nouvelle loi dans un délai maximum de six mois. Le « *pourcentage de mise en application* » exprime la manière dont le Gouvernement remplit cette obligation... Cet indicateur statistique ne fournit cependant qu'une tendance, certains décrets pouvant être publiés dans des délais plus tardifs du fait des rigidités intrinsèques de leur procédure d'élaboration (lorsqu'elle nécessite des consultations externes obligatoires, notamment).



Évolution décennale du pourcentage de mise en application des mesures législatives votées durant la session

La mise en application des lois est une priorité affirmée du Gouvernement : les statistiques d'application des textes récents se révèlent cette année en hausse par rapport aux exercices précédents, aussi bien en valeur absolue (nombre de lois mises en application et nombre de mesures publiées au cours de la période de référence) qu'en ce qui concerne les délais de publication des décrets d'application.

En particulier, comme le montre l'histogramme ci-dessus, **le pourcentage global de mise en application des mesures législatives adoptées durant la session 2011-2012 atteint 66 %**, en très légère hausse par rapport à la session précédente (64 %).

Mais le taux de l'année dernière n'exprimait pas une tendance durable, car il avait enregistré un brutal gonflement par rapport aux sessions précédentes -où il stagnait aux alentours de 30 à 40 % depuis de nombreuses années- en partie du fait des efforts déployés par le Gouvernement Fillon dans les derniers mois de la législature pour faire entrer en application les lois votées par sa majorité. **Rapportée à la moyenne des années précédentes, la progression est donc significative.**

Pour les textes votés sous la XIV^{ème} législature -c'est-à-dire par l'actuelle majorité- les premières statistiques disponibles confirment cette tendance, avec déjà plus de 80 % de lois mises en application partielle ou totale, alors même que le délai de 6 mois imparti au Gouvernement pour publier ses textes d'application n'est pas encore expiré.

Une nouvelle période de référence : les statistiques de la session parlementaire 2011-2012 prennent en compte les lois votées durant la période s'étendant **du 14 juillet 2011 au 30 septembre 2012**. Ces bornes ont été fixées en coordination avec le Secrétariat

général du Gouvernement, de manière à identifier le plus précisément possible les effets liés au changement de Gouvernement et de législature à la suite de l'élection présidentielle puis des élections législatives de mai et juin 2012.

- **Quelques indicateurs à retenir de la session 2011-2012**

Globalement, le taux et les délais de mise en application des textes issus de l'initiative parlementaire (propositions de loi et amendements) sont du même ordre que pour les textes d'origine gouvernementale, **avec toutefois des données moins favorables pour les textes du Sénat que ceux de l'Assemblée nationale.**

En dépit de progrès récents, **la mise en application des textes adoptés à la demande du Gouvernement selon la procédure accélérée n'est guère plus rapide que celle des autres lois.** L'examen d'un projet ou d'une proposition de loi selon la procédure accélérée n'est donc pas le gage de sa mise en application plus rapide après promulgation.

Le rattrapage des retards de publication des décrets d'application des lois de la précédente législature s'est poursuivi en 2011-2012, mais à un rythme plus faible.

Le taux de mise en application du « stock ancien » -c'est-à-dire des lois antérieures à 2007 non encore appliquées- reste médiocre et n'a pas marqué de progrès significatif par rapport aux sessions précédentes. De fait, tout porte à penser que les lois non appliquées les plus anciennes (certaines remontent à 1981...) ne seront probablement jamais mises en application...

- **Une production assez irrégulière des rapports demandés au Gouvernement.**

Indépendamment des décrets d'application, le Gouvernement est tenu de présenter au Parlement un certain nombre de rapports d'information prévus par différentes lois.

Or, **cette année encore, la production de ces rapports est bien moindre que celle attendue, et nettement plus lente que celle des textes réglementaires**, en dépit des observations récurrentes du Parlement sur cette question.

IV. Vers un environnement normatif plus simple et plus performant

La commission sénatoriale prend acte des efforts du Gouvernement pour améliorer l'application des lois, endiguer l'inflation législative, simplifier le droit existant et rendre plus performant le circuit normatif. Ainsi, lors de sa réunion du 2 avril 2013, le nouveau Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) a publié une véritable « feuille de route » mobilisant l'ensemble des ministères, avec plusieurs objectifs porteurs comme la « règle du 1 pour 1 : une norme créée = une norme supprimée », l'amélioration des études d'impact jointes aux projets de loi ou la réduction de l'instabilité législative grâce à une évaluation préalable à toute modification des normes existantes, etc...

Dans ce contexte, **la commission sénatoriale entretient depuis sa création un bon climat de confiance avec les instances gouvernementales plus particulièrement en charge d'orchestrer et de rationaliser la production normative**, notamment le ministère chargé des Relations avec le Parlement et le Secrétariat général du Gouvernement.

La commission suit également avec attention **les travaux des grandes organisations internationales sur l'efficacité et la performance du droit**, en particulier l'OCDE.



Commission sénatoriale
pour le contrôle de l'application des lois
<http://www.senat.fr/commission/capl/index.html>

Président

David ASSOULINE
Sénateur (Soc, Paris)

