SciencesPo
LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE
D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

LIEPP Working Paper

Octobre 2018, nº80

Le Parlement français et l'évaluation

Une institutionnalisation impossible ?

Hortense de PADIRAC
Université Paris II Panthéon-Assas
hortense2padirac@hotmail.fr

www.sciencespo.fr/liepp
© 2018 by the author. All rights reserved.

Comment citer cette publication:
Hortense de PADIRAC, Le Parlement français et l'évaluation. Une institutionnalisation impossible?, *Sciences Po LIEPP Working Paper* n°80, 2018-10-05.

Le Parlement français et l'évaluation

Une institutionnalisation impossible ?

Hortense de PADIRAC

Résumé

A la veille de la vingt-cinquième révision constitutionnelle, cette note propose un état des lieux des rapports entre le Parlement et l'évaluation. Alors que le renforcement de la fonction évaluative du Parlement est devenu un *leitmotiv* du discours politique, l'évaluation peine à s'institutionnaliser. Si la réforme constitutionnelle de 2008 a fait du Parlement un acteur à part entière de l'évaluation, celle-ci demeure néanmoins encore très embryonnaire. La note passe en revue les différentes initiatives parlementaires en matière d'évaluation menées depuis trente ans, avant d'envisager les enjeux politiques et démocratiques qu'elles recouvrent.

Mots-clés : Parlement, évaluation, réforme constitutionnelle, politique publique, Sénat, Assemblée nationale.

Abstract:

At the dawn of the twenty-fifth constitutional reform, this paper proposes an analysis of the approach of the French Parliament to evaluation. While strengthening the evaluative function of Parliament has become a theme of political discourse, evaluation struggles to become institutionalized in the assemblies. If the constitutional reform of 2008 made the Parliament a full player in evaluation, it is still at an embryonic state in the assemblies. This paper reviews the various parliamentary initiatives in the field of evaluation conducted over the last thirty years, before considering the political and democratic issues they cover.

Keys words: Parliament, evaluation, constitutional reform, public policy, Senate, National Assembly.

Introduction

En 2008, le Constituant a fait du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques l'un des leviers majeurs de revalorisation de la place du Parlement dans les institutions. Si le contrôle de l'action du Gouvernement fait partie des missions traditionnelles du Parlement, celui-ci s'est vu doté d'une nouvelle compétence en matière d'évaluation des politiques publiques. En effet, l'article 24 de la Constitution précise que « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». Il s'agit d'un changement substantiel : d'une part, parce que l'attribution d'une nouvelle compétence à une institution n'est jamais neutre ; d'autre part, parce que jusqu'alors le Parlement était exclu du processus d'évaluation des politiques publiques, à la différence de ses homologues anglo-saxons.

Alors que le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière d'évaluation devient un *leitmotiv* du discours politique, cette note se propose de s'intéresser enjeux politiques et démocratiques que recouvre l'évaluation parlementaire (1) avant de revenir sur les conditions de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein du Parlement français (2). On envisagera enfin les changements induits par la réforme constitutionnelle de 2008 (3) et leur impact sur l'institutionnalisation de l'évaluation parlementaire (4).

1. L'évaluation parlementaire : enjeu politique et démocratique

Asseoir son emprise sur l'évaluation des politiques publiques constitue pour le Parlement un enjeu institutionnel mais aussi politique : comme le soulignait Jacques Chevallier en 1995, « *la maîtrise par l'exécutif de l'activité évaluative lui offrirait la possibilité de peser fortement sur l'exercice de la fonction parlementaire et l'élaboration de la loi ; et les techniques classiques du contrôle parlementaire ne constituent pas un moyen suffisant pour contrebalancer cette emprise. C'est donc en se donnant les moyens de construire une authentique fonction d'évaluation et en assumant toutes les implications inhérentes à cette exigence que le Parlement peut retrouver prise sur le processus normatif et rééquilibrer le jeu des institutions* »[1]. Or, le Parlement n'a pas encore pris la mesure de cet enjeu : force est de constater qu'il ne s'est pas donné les moyens de se doter d'outils d'évaluation efficaces. Malgré les changements engendrés par la réforme de 2008 au sein du Parlement, la fonction d'évaluation des politiques publiques, « *dans laquelle les assemblées modernes, à l'étranger, se montrent efficaces et irremplaçables* »[2] reste encore balbutiante. A la veille de la réforme constitutionnelle de 2018, le renforcement de la capacité évaluative du Parlement constitue plus que jamais un enjeu démocratique (1.1) et politique (1.2).

1.1 L'évaluation : un enjeu démocratique

La plupart des parlements modernes sont désormais dotés d'une compétence évaluative ; la faiblesse du rôle du Parlement dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques s'avère en effet être une spécificité française[3].

De manière générale, on constate en effet que « *deux schémas d'organisation politique favorisent l'institutionnalisation des processus d'évaluation : ceux dans lesquels la séparation des pouvoirs et une certaine égalité entre eux poussent à des compromis - c'est le cas des États-*

[1] CHEVALLIER Jacques, « L'évaluation législative : un enjeu politique » *in Contrôle parlementaire et évaluation*, Les études de la Documentations française, Coll. Institution, 1995, p. 27.
[2] CARCASSONNE Guy, Guillaume Marc, *La Constitution introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, Paris, Seuil, coll. « Points. Essais », 12e éd., 2014, p. 138.
[3] PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, coll. Repères, La Découverte, 2008, p. 78.

Unis - ; ceux dans lesquels la tradition parlementaire est restée vivace en dépit d'un contexte institutionnel ou politique pouvant fonder une forme de suprématie de l'exécutif - c'est le cas du Royaume-Uni -. Ces deux systèmes partagent une même attention à l'existence d'un certain équilibre entre « pouvoirs et contrepouvoirs » (checks and balances) »[4].

Le Parlement américain fait figure de précurseur puisque dès les années 20 il s'est doté de deux puissantes agences d'évaluation : le *General Accounting Office* (GAO), créé en 1921 et chargé des études d'évaluation[5] ; le *Congressional Budget Office* (CBO), créé en 1974 en vue d'analyser le coût des choix politiques effectués par le Congrès, qui procède surtout à des évaluations prospectives.

Le Congrès américain dispose d'un organisme d'évaluation puissant : le *General Account Office*, ou l'« Office général de compatibilité ». Créé au sortir de la première guerre mondiale : ce conflit avait entraîné une forte augmentation des dépenses et de la dette publique, à laquelle la procédure budgétaire en vigueur ne permettait pas de faire face. Un ensemble de réformes ont alors été prises, visant à améliorer la « gouvernance publique » (*good government era*) : c'est dans ce cadre-là que le Congrès a adopté en 1921 le *Budget and Accounting Act*, qui déléguait au Président des États-Unis la responsabilité de préparer une proposition de budget annuel à partir de laquelle devait s'engager le débat parlementaire. En contrepartie, le contrôle comptable des dépenses publiques a été transféré à une nouvelle agence rattachée au pouvoir législatif, le GAO. Celui-ci constitue « *le chien de garde du Congrès* »[6] : s'il s'agit d'abord d'une agence du Congrès, il remplit également un rôle de normalisation et de conseil au profit de l'administration fédérale. En outre, le GAO se considère comme étant directement au service du peuple américain, ce qui suppose qu'il puisse conduire des travaux de sa propre initiative et que ses rapports soient publics, d'autre part.

Le GAO est d'abord connu en France pour l'évaluation des politiques publiques. Or, les rapports d'évaluation ne représentent « *qu'1 à 2% des rapports du GAO, réalisés par 80 chercheurs environ. Ils sont très divers tant par leur nature (évaluations ex ante de programmes proposés ou adoptés par le Congrès, évaluation de politiques publiques en cours, évaluations de politiques publiques ex post, voire évaluations des évaluations conduites par les départements ministériels), que par leurs sujets (depuis les programmes d'armements et la politique de lutte contre la drogue, jusqu'aux prestations sociales en faveur des personnes âgées). Ces rapports d'évaluation se distinguent notamment des rapports d'audit et de contrôle en ce qu'ils proposent rarement des recommandations de fond et, sauf en matière de gestion administrative des programmes en cours, se contentent plutôt d'identifier les effets des politiques publiques étudiées et, le cas échéant, « le pour et le contre » de solutions alternatives. Selon le GAO, ces rapports d'évaluation ont toutefois conduit à des inflexions majeures en matière de politiques publiques, comme l'arrêt de la production de bombes chimiques aux gaz neuro-toxiques, le développement de programmes d'aide aux jeunes sans domicile fixe ou le vote de lois fédérales fixant un âge minimum pour la consommation d'alcool. En outre, l'accumulation des rapports d'évaluation de politiques publiques par le GAO (plus de trois cents depuis 1980), ainsi que le recensement par le GAO des rapports d'évaluation réalisés par d'autres institutions, constituent aujourd'hui un corpus méthodologique précieux, ainsi qu'ensemble de références permettant souvent de prédire rapidement les principaux effets potentiels de nouveaux programmes »*[7]. Avec le GAO, le Congrès est doté d'un organe d'évaluation performant qui lui permet d'orienter efficacement l'action publique. Les raisons de ce succès tiennent en quatre points :

- la crédibilité des méthodes employées : fort de ses quarante ans d'expérience, le GAO est conscient que les politiques ne manqueront pas de contester les résultats de l'évaluations si ceux-ci ne les satisfont pas. Aussi, « *puisque ces*

[4] ANTONIN Nadia, *Le Parlement et l'évaluation des politiques publiques*, ANDESE, 30 novembre 2010.
[5] CHEMINSKY Eleanor, « L'évaluation de programmes aux États-Unis », *Politiques et management public*, vol. 3, n° 2, 1985, pp. 199-214.
[6] BOURDIN Joël, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'information économique aux États-Unis*, Sénat, n°326, 2001, p. 161.
[7] BOURDIN Joël, *ibid*., p. 173.

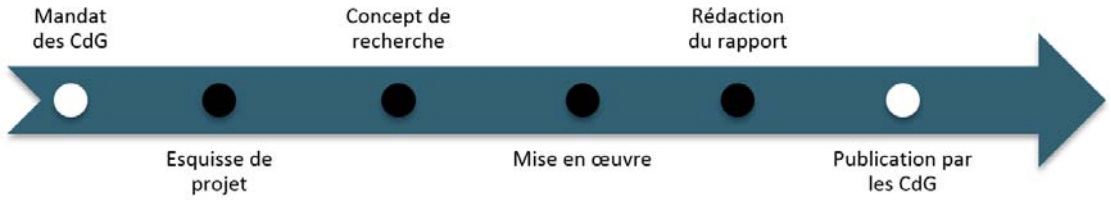
critiques sont prévisibles, il faut que les méthodes des évaluateurs puissent contenir des assauts assez poussés, et que le plan de l'évaluation tienne compte, dès le début, de la probabilité de ces attaques »[8] ;

- l'indépendance et l'objectivité des évaluateurs : ce besoin d'indépendance et d'objectivité vient du fait que l'évaluateur doit résister aux multiples efforts faits par l'administration pour perturber l'évaluation (dilution des questions posées, conclusions édulcorées etc..)[9] ;
- la rapidité des réponses faites par les évaluateurs : si l'évaluation peut exiger deux ou trois mois de travail, si celle-ci prend trop de temps, elle peut devenir obsolète. Le GAO a donc essayé de raccourcir les délais d'évaluation [10] ;
- la capacité des parlementaires à poser des questions justes : pour que l'évaluation soit efficace, il faut que les parlementaires posent des questions qui, potentiellement peuvent être embarrassantes ou polémiques et prennent ensuite les mesures législatives nécessaires[11].

En 2004, l'administration Bush a souhaité recentrer les activités du GAO et ses agences fédérales sur les activités d'audit et de mesure de performance. Le GAO, devenu le *Government Accountability Office*, a donc supprimé sa division spécialisée dans l'évaluation de programmes.

A l'image des pratiques américaines, l'Italie et la Suisse se sont dotés d'outils intrapralementaires d'évaluation des politiques publiques. En Italie, une loi de 1988 a contraint le gouvernement à joindre un rapport technique à ses projets de loi et à ses amendements comportant des dépenses nouvelles ou en augmentation : ces rapports techniques permettent au Parlement de vérifier les données et les méthodes utilisées par le gouvernement pour chiffrer les dépenses ; leur absence empêche la transmission des projets aux commissions compétentes. Cette disposition a obligé chacune des deux assemblées à se doter d'un service du budget pour analyser les rapports techniques du gouvernement[12].

La Suisse s'est elle aussi dotée d'un organe d'évaluation : le contrôle parlementaire de l'administration (CPA). Il réalise, sur mandat des Commissions de Gestion (CdG) – organismes qui assistent les parlementaires dans leur travail en examinant si le Conseil fédéral, l'administration et la justice s'acquittent de leurs tâches, dévolues par la Constitution et les lois[13] – des études concernant la légalité, l'opportunité et l'efficacité des activités des autorités fédérales. Il peut en outre, à la demande d'autres commissions parlementaires, évaluer l'efficacité de mesures mises en place par la Confédération[14]. Ces évaluations constituent des enquêtes scientifiques, menées selon une méthodologie précise :



[8] CHELIMSKY Eleanor, *ibid.* p. 189.
[9] *Idem.*
[10] *Idem.*
[11] *Ibid.*, p. 190.
[12] Sénat, *L'évaluation des politiques publiques par le Parlement*, rapport, service des Affaires européennes, 1995.
[13] JACOB Steeve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Peter Lang, coll. « Cité européenne », 2005, p.76.
[14] www.parlament.ch

Sur la base des évaluations du CPA, les CdG émettent des recommandations à l'intention du Conseil fédéral, déposent des motions parlementaires, procèdent à des évaluations de suivi deux après la parution du rapport[15].

Toutefois, la plupart des parlements européens ont choisi de s'appuyer sur une Cour des Comptes, à l'image des pratiques britanniques : au Royaume-Uni, la commission de contrôle des comptes publics de la Chambre des communes travaille en étroite collaboration avec le *National Audit Office*, institution supérieure de contrôle des comptes publics.

Le Parlement britannique, s'il ne bénéficie pas du soutien d'une agence d'évaluation qui lui serait dédiée, a développé, par convention, des partenariats avec des organes d'évaluation extérieurs. Il travaille notamment en étroite collaboration avec le *National Audit Office*. En effet, l'évaluation en Grande-Bretagne s'avère particulièrement dynamique. Les principaux acteurs institutionnels de l'évaluation sont :

- le *National Audit Office* (équivalent de la Cour des comptes), qui est un organe indépendant travaillant avec la commission de contrôle des comptes publics de la Chambre des communes. Le contrôle du *NAO* porte sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des départements ministériels et des organismes publics à travers les audits de performance, les examens spéciaux (courte étude analysant un dysfonctionnement particulier) et les évaluations de programmes.
- l'*Audit Commission* (organisme totalement indépendant, qui évalue l'efficience des services gérés par les collectivités locales) ;
- le Trésor, qui diffuse des normes pour le développement de l'évaluation ;
- les organismes d'inspection ;
- les services d'études et de recherches dépendant de l'administration de certaines collectivités locales[16].

Le Parlement britannique entretient des liens étroits avec le *NAO*. Pour des raisons structurelles d'abord : le Parlement nomme le *Comptroller and Auditor General*, qui dirige le *NAO*, et contrôle les moyens financiers dont dispose cet office. Viennent ensuite des raisons fonctionnelles : les rapports du NAO sont destinés à l'information du Parlement. Même si ces rapports sont essentiellement destinés au *Public Account commitee* (PAC)[17], « *le statut de la PAC assurent aux travaux du NAO un très fort retentissement au sein du Parlement* »[18]. En pratique, ces relations fonctionnelles entre le *NAO* et le Parlement se manifestent d'abord par une consultation systématique de la PAC sur le programme du *NAO*. En outre, le processus des contrôles du *NAO* comprend une étape parlementaire : c'est le cas pour les contrôles comptables, puisqu'il est de tradition que l'*Accounting Officer*, c'est-à-dire le directeur financier, d'un organisme dont les comptes ne seraient pas jugés corrects, vienne s'en expliquer devant le *PAC* ; c'est également le cas pour les audits de performances, qui généralement, sont soumis à l'examen formel du *PAC*[19].

Comme le *GAO*, le *NAO* exerce la mission de commissaire aux comptes des ministères, à laquelle s'ajoute une mission d'audit de performance ; « *celle-ci donne lieu à l'élaboration de rapports, dits de « value for money, qui évaluent l'efficacité et l'efficience des programmes et actions publics des ministères* »[20]. Le *NAO* n'évalue pas à proprement parler les politiques publiques mais effectue

[15] *Idem.*
[16] JACOB Steve, « Approche comparative des politiques publiques », *Pyramides*, 2000/1, p. 86.
[17] Il s'agit de la commission en charge du contrôle budgétaire transversal de la Chambre des Communes.
[18] BOURDIN Joël, ANDRE Pierre, PLANCADE Jean-Pierre, *Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France,* Sénat, n°392, 30 juin 2004, p.143.
[19] *Idem.*
[20] BOURDIN Joël, *ibid.*, p. 145.

des « *examens de performance orientés vers la réduction des dépenses publiques* »[21]. En effet, les rapports « *value for money* » du *NAO* regroupent différents types de travaux :

- les audits de performance : ils examinent tout ou partie d'une organisation afin de juger de son efficience et de garantir au Parlement qu'elle travaille de manière appropriée.
- les examens spéciaux : ces études plus courtes analysent un dysfonctionnement particulier dans un système.
- les évaluations de programmes : elles cherchent à apprécier dans quelle mesure une organisation ou un programme a atteint ses objectifs[22]. Si en France les textes officiels parlent d'évaluation des politiques, dans les pays anglo-saxons, les textes par l'évaluation de programmes : *en effet* « *la majeure partie des évaluations [du NAO] portent sur des programmes bien délimités tels que les transferts au secteur économique ou les programmes sociaux* » et non pas sur des politiques publiques au sens français du terme[23].

Le *NAO* s'avère très productif : il publie une soixantaine de rapports par an dont chacun nécessite neuf mois de travail environ.

En Belgique et en Suède, les liens entre le Parlement et l'instance de contrôle des comptes publics sont encore plus étroits qu'au Royaume-Uni, au point que celle-ci peut être considérée comme une émanation du Parlement[24]. En Suède, le contrôle des comptes publics est partagé entre deux organes, administratif et parlementaire : le premier, beaucoup plus puissant, est chargé de la vérification technique ; le second est chargé d'apprécier l'efficacité de la gestion. L'organe parlementaire est constitué de 14 réviseurs du budget que le Parlement suédois désigne en son sein. Ils conservent formellement leur statut de députés, mais se consacrent entièrement à leur fonction de contrôle.

Quant à la Cour des Comptes belge, ses membres sont nommés par la Chambre des représentants qui peut également les révoquer. L'une de ses attributions consiste à conseiller le Parlement en matière financière. Parallèlement à son activité de contrôle de la régularité des comptes, elle procède à des évaluations depuis 1991. En effet, l'une des principales missions de la Cour étant de conseiller le Parlement en matière de finances publiques, celle-ci s'est orientée vers le contrôle de gestion, à la demande des parlementaires : la loi prévoit que la Cour, en attendant le règlement définitif du budget, communique au Parlement une préfiguration des résultats de l'exécution du budget dès le mois de mai suivant l'exercice écoulé. La Cour a considéré qu'il serait opportun, à cette occasion, de développer des analyses permettant d'effectuer un parallèle entre le coût des différents services et les objectifs qui leur sont assignés et de rechercher dans quelle mesure les moyens budgétaires votés par le Parlement ont permis à l'exécutif d'atteindre les objectifs fixés[25].

La France fait donc figure d'exception. Le Parlement a longtemps été écarté de tout processus évaluatif : il a fallu attendre 2001 et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour

[21] PERRET Bernard, « *Fonctions, usages et processus de l'évaluation des politiques publiques* », communication, Genève, 18 juin 2013.
[22] GOLDWORTHY Daniel *in* Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation en développement*, Rapport annuel, 1998, p. 34.
[23] PERRET Bernard, « *Le contexte français de l'évaluation : approche comparative* », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 9, n°2, 1994, p. 95.
[24] Sénat, *L'évaluation des politiques publiques par le Parlement*, rapport, service des Affaires européennes, 1995. Pour une analyse comparée du système belge, voir JACOB Steve, « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas) », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°5, 2005, pp. 835-864.
[25] Sénat, *idem.*

qu'il se voit reconnaître une compétence évaluative ; la réforme de 2008 entendait donc permettre au Parlement français de rattraper son retard en matière d'évaluation.

Les comparaisons internationales montrent que les pays où l'évaluation est reconnue sont ceux où la culture politique donne un poids important aux intérêts des contribuables. Or, en France, non seulement la dépense publique jouit d'une tolérance exceptionnelle, mais le Gouvernement reste le maître d'œuvre de la procédure budgétaire[26]. Toutefois, avec l'instabilité économique et budgétaire, doter le Parlement d'une véritable compétence évaluative est devenu un enjeu démocratique : comme le souligne Patrice Duran, « *quand l'efficacité et la performance sont devenues, dans la plus large part des États modernes, les mots d'ordre d'une doctrine d'action publique, la mise en évidence des résultats de l'action publique s'impose* »[27]. Il s'agit en effet de contraindre l'Exécutif à rendre des comptes au Parlement[28] – chargé, selon les principes de l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, de consentir à l'impôt – et de restaurer ainsi non seulement la place du Parlement dans les institutions mais aussi le lien de confiance entre les parlementaires et les citoyens.

1.2. L'évaluation : un enjeu politique

Pourquoi promouvoir l'évaluation parlementaire ? Les motivations politiques des différents acteurs concernés divergent.

Au niveau du Parlement, l'évaluation est perçue comme le moyen d'éclairer le législateur sur les différentes options qui se présentent à lui et l'orienter dans son choix[29]. A une époque où la rationalité du législateur est remise en cause, mesurer l'efficacité des politiques permettrait d'y suppléer. Telle était la position de Jean-Luc Warsmann, rapporteur du projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale en 2008 et instigateur de cette compétence, était convaincu des bienfaits intrinsèques de l'évaluation : il pensait que doter le Parlement d'une compétence en matière d'évaluation des politiques publiques freinerait la logorrhée législative tout en améliorant la qualité de la loi. Selon lui, l'évaluation permet de lutter efficacement contre la précipitation avec laquelle le Parlement vote les lois. Elle apporte également plus de rationalité à la loi en recroisant « *les informations sur le travail qui peut être fait* »[30]. Enfin, l'évaluation constitue un moyen efficace pour réaliser des économies, devenues désormais indispensables. En 2008, l'évaluation des politiques a donc été conçue par les parlementaires comme un moyen de revaloriser la place du Parlement dans les institutions en permettant d'améliorer la rationalité de la loi et donc sa qualité.

En revanche, la révision constitutionnelle de 2008 et celle qui se profile actuellement laissent penser que l'Exécutif considère le renforcement des prérogatives évaluatives du Parlement non pas comme une nécessité en soi mais comme la contrepartie à l'extension des pouvoirs de l'Exécutif. Dans le cas de la réforme de 2008, le développement des pouvoirs de contrôle et l'attribution d'une nouvelle compétence en matière d'évaluation des politiques étaient censés compenser le renforcement sans précédent des pouvoirs présidentiels envisagé par le Président Sarkozy : il souhaitait en effet confier la direction de la politique nationale dans tous les domaines non plus au Premier ministre mais au Président de la République, en modifiant les

[26] ANTONIN Nadia, *idem.*
[27] DURAN Patrice, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation. Introduction générale », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 2010, p. 9.
[28] Voir Revue française d'administration publique, *Rendre des Comptes. Rendre comptes*, n°160, 2016.
[29] DUPRAT Jean-Pierre, « Le parlement évaluateur », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 50, n°2, Avril-juin 1998, p. 533.
[30] Entretien avec un des rapporteurs du projet de loi constitutionnelle de 2008.

articles 5, 20 et 21 de la Constitution. L'opposition des parlementaires à cette mesure, qui aurait profondément changé la nature du régime, a fait reculer l'Exécutif[31].

En 2018 aussi, l'Exécutif semble faire un usage politique du renforcement de la compétence évaluative du Parlement. Dans le cas de la révision constitutionnelle actuellement envisagée, la promotion de l'évaluation sert à compenser la restriction du droit d'amendement. En effet, l'article 3 du projet de loi constitutionnelle de 2018 prévoit que « *Les propositions de loi ou les amendements qui ne sont pas du domaine de la loi ou qui, hors le cas des lois de programmation, sont dépourvus de portée normative, et les amendements qui sont sans lien direct avec le texte déposé ou transmis en première lecture ne sont pas recevables* »[32]. Outre le renforcement des conditions d'irrecevabilité, l'article 4 du projet de loi élève au rang constitutionnel une procédure d'examen simplifiée qui s'est développée au Sénat : il s'agit de rendre possible l'examen en commission d'un certain nombre de textes qui, en tout ou partie, seraient mis seuls en discussion en séance. Le droit d'amendement s'exercerait alors uniquement en commission, la séance publique étant alors réservée au vote solennel du texte.

Lors de son discours devant le Congrès en juillet 2017, le Président Macron a fait part de son intention de réduire le nombre de textes votés et d'améliorer la qualité de ceux adoptés en développant l'évaluation. Il souhaitait donc qu'« *une évaluation complète de tous les textes […] soit menée dans les deux ans suivant leur mise en application* »[33]. Il estimait également utile d'évaluer les « *lois plus anciennes afin d'ouvrir la possibilité d'abroger des lois qui auraient par le passé été trop vite adoptées, mal construites ou dont l'existence aujourd'hui représenterait un frein à la bonne marche de la société française* »[34]. Le projet de loi constitutionnelle comprend cependant peu de mesures significatives en matière d'évaluation. L'article 6 restreint le temps d'examen des textes budgétaires ; cette restriction devra s'accompagner d'un « *printemps de l'évaluation* »[35] dont les modalités seront fixées par les commissions permanentes. Il est donc peu probable que les mesures envisagées par le Gouvernement Philippe compensent la restriction du droit d'amendement, que les parlementaires considèrent comme fondamental. Il s'agira sans doute d'un des points de blocage majeur de cette réforme constitutionnelle lors de son examen au Parlement.

La réforme constitutionnelle qui se profile actuellement interroge la fonction même du Parlement : celui-ci doit-il renoncer à une partie de ses prérogatives législatives pour évaluer davantage ? Le Parlement ne serait plus alors une assemblée démocratique d'élus représentant la Nation, mais une assemblée de techniciens et de spécialistes analysant la politique gouvernementale. Hostiles à une telle évolution, l'Assemblée nationale et le Sénat cherchent les moyens de concilier leurs trois missions : le vote de la loi, le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques. Pour comprendre les enjeux institutionnels de l'évaluation parlementaire, il convient de revenir sur les différentes expérimentations françaises en la matière.

---

[31] COHENDET Marie-Anne, « Le déséquilibre des pouvoirs bientôt renforcé ? », *Mouvement des idées et des luttes*, 30 octobre 2007.
[32] PHILIPPE Édouard, Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, AN, n°911, 9 mai 2018.
[33] MACRON Emmanuel, Discours devant le Parlement réuni en Congrès, 3 juillet 2017.
[34] *Idem*.
[35] PHILIPPE Édouard, *ibid*., exposé des motifs.

2. La difficile institutionnalisation de l'évaluation au sein du Parlement français

L'institutionnalisation de l'évaluation au sein du Parlement français s'est avérée particulièrement difficile. Deux raisons majeures expliquent le « retard français ». Tout d'abord le fait que l'évaluation se soit uniquement développée au sein de l'État, sans que le Parlement y soit associé (2.1). L'autre difficulté réside dans le fait que le Parlement peine à interpréter cette fonction évaluative, comparativement à la fonction de contrôle (2.2).

2.1 Une compétence d'abord gouvernementale

L'institutionnalisation de l'évaluation en France présente un certain nombre de spécificités : intrinsèquement liée à la réforme de l'État, elle a été initiée tardivement et peine encore à se structurer.

Les premières expérimentations en matière d'évaluation datent de 1970 avec la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), importation du *Planning Programing Budgeting System* américain. La RCB visait à développer la planification budgétaire, c'est-à-dire les budgets de programme et l'évaluation, essentiellement *ex ante*, dans le cadre d'une politique de modernisation de l'État. Il s'agissait de restructurer le budget sous forme d'un ensemble de programmes d'action, en complément de l'approche traditionnelle par nature de dépense, et de fonder les décisions de dépense sur une prévision de leurs impacts socio-économiques[36]. Il s'agissait d'instaurer un cercle vertueux. Le programme fut officiellement abandonné en 1984 : après des débuts prometteurs, la RCB a progressivement perdu toute influence sur la décision budgétaire[37].

> Les raisons de l'échec de la RCB sont à la fois structurelles et conjoncturelles. D'un point de vue structurel, le lien entre les études, les programmes et la décision n'a pas été fait. Comme le fait remarquer Bernard Perret, la RCB reposait sur une vision naïve du rapport entre l'expertise et la décision : elle ambitionnait de présenter « clef en main » aux décideurs des éléments de choix sans suffisamment tenir compte du contexte politique et des conditions concrètes d'une réappropriation de l'expertise dans les processus décisionnels[38]. D'autre part, il n'y a pas eu de dialogue entre le ministère des finances et les ministères dépensiers mais au contraire des relations « *marquées par l'opacité et la défiance. Le processus de préparation budgétaire est un processus conflictuel marqué par la recherche de rapports de force politiques* »[39]. Troisièmement, enfin, les ruptures macroéconomiques de 1975 et 1982, ont contribué à désorganiser la procédure et à lui faire perdre toute crédibilité. L'instabilité économique a rendu impossible une planification rationnelle des dépenses : les « régulations budgétaires » en cours d'exercice budgétaire se sont multipliées, désorganisant ainsi la gestion[40].

Avec l'arrivée du gouvernement Rocard à la fin des années 80, l'évaluation des politiques publiques va être pleinement reconnue. Elle est restée toutefois uniquement cantonnée à l'administration. Suite au rapport Viveret en 1988[41], véritable plaidoyer sur l'apport de

---

[36] PERRET Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, n°117, 2006/1, pp. 31-41.
[37] SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, thèse de sciences politiques*, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 8 décembre 1998.
[38] PERRET Bernard, *ibid.,* p. 34.
[39] *Idem.*
[40] *Idem.*
[41] VIVERET Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques - Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*, Rapport fait au Premier Ministre, La Documentation française, 1989.

l'évaluation dans le débat démocratique, Michel Rocard a pris deux initiatives importantes. Premièrement, en 1989, il a chargé une commission indépendante d'évaluer la loi sur le revenu minimum d'insertion. C'était la première fois qu'en France une loi était votée pour une durée déterminée et que son renouvellement dépendait des résultats d'une évaluation. Deuxièmement, un dispositif institutionnel important a été mis en place afin d'évaluer les politiques au niveau gouvernemental : le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) ont été institués par décret, le 22 janvier 1990[42]. Le décret de 1990 a également permis de donner une définition officielle de l'évaluation : celle-ci « *a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* »[43].

Toutefois, l'articulation entre ces trois structures s'est avérée complexe. En 1998, un décret[44] a modifié l'architecture institutionnelle de l'évaluation dans le but de la simplifier et de la dynamiser : le CSE a été remplacé par un Conseil National de l'Évaluation (CNE), composé de quatorze membres, principalement des élus et des fonctionnaires. Le CNE s'est heurté aux lourdeurs du travail interministériel avant d'être mis en sommeil dès 2002 puis d'être officiellement supprimé en 2007. Malgré la volonté des gouvernements successifs d'asseoir l'évaluation au niveau interministériel, les différentes initiatives se sont toutes soldées par un échec.

Dans les années 2000, les évaluations des politiques publiques ont eu tendance à être dévolues à des organismes à compétence sectorielle comme la Haute Autorité de santé, créée en 2004, ou le Haut Conseil de l'Éducation, institué en 2005. En outre, l'évaluation s'est développée sous diverses formes au sein des administrations d'État : des unités dédiées à l'évaluation ont été mises en place dans les ministères ou les services d'études. Parce que l'évaluation est un instrument au service d'une meilleure gouvernance de l'action publique, des années 1960 à nos jours, toutes les tentatives de réforme de l'État ont comporté un volet évaluatif[45]; celles-ci ont toutefois connu des succès mitigés.

Parce que l'évaluation constitue le moyen de moderniser l'action publique[46] et de donner « *un nouveau souffle* »[47] à la performance publique, l'État a continué à développer sa capacité d'évaluation grâce à la mise en place d'une succession de programmes[48]. En 2007, le Gouvernement Fillon a lancé la Révision Générale des Politiques Publiques (RGGP)[49], à laquelle succèdera le 18 décembre 2012 la Modernisation de l'action publique (MAP). Celle-ci

---

[42] Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.
[43] *Idem.*
[44] Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.
[45] Sous l'influence d'un mouvement mondial de réforme administrative, trois efforts de réforme de l'État ont eu lieu entre 1989 et 2007, qui se sont tous soldés par un échec. Après la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, en 1995 et 1997 une réflexion sur les missions de l'État a été initiée par le Commissariat à la réforme de l'État avant de tourner rapidement court.
[46] ROUBAN Luc, *La fin des technocrates,* Paris, Presses de Science Po, 1998, p. 13.
[47] LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, « Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation », *ibid.,* p. 103.
[48] LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, n°148, 2013/4, pp. 859-875.
[49] Voir LAFARGE François, « ... le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n°124, 2007/4, pp. 683-696 ; LAFARGE François, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », Revue française d'administration publique, vol. 136, n°4, 2010, pp. 755-774 ; BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n°4, 2010, pp. 775-802 ; CHEVALLIER Jacques, « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », Pyramides, n°19, 2010, pp. 15-28.

avait pour objectif d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration et, ainsi, l'efficacité de l'action administrative et la qualité de la gestion publique. En termes de méthode, contrairement à la RGPP, la MAP entendait envisager l'action publique dans sa globalité (État, collectivités territoriales, opérateurs) et « *redonner au thème de l'évaluation toute son importance* »[50]. La MAP prévoyait un programme d'évaluation des politiques publiques sans précédent : le Gouvernement a souhaité lancer une évaluation par vagues de l'ensemble des politiques publiques, à partir d'un guide méthodologique élaboré par les inspections. Si « *la reconfiguration de l'action publique [reste] limitée* »[51], la MAP a incontestablement contribué à « *promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques* »[52].

La capacité évaluative dont dispose le Gouvernement a encore été renforcée par la création, en 2013, d'un Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *France Stratégie*[53]. Rattachée au Premier Ministre, cette structure, héritière du Commissariat au plan fondé en 1946, *France Stratégie* est « *un organisme de réflexion, d'expertise et de consultation* »[54] autonome chargé de quatre missions : l'évaluation des politiques publiques afin d' « *analyser ce qui fonctionne vraiment et produire un diagnostic rigoureux pour une action publique efficace, éclairée par la preuve* » ; « *débattre avec une pluralité de parties prenantes* » en vue de « *dialoguer et concerter pour enrichir l'analyse des contributions du monde de la recherche, de la sphère publique, des partenaires sociaux et de la société civile* » ; « *anticiper les défis et les mutations* » pour « *dessiner des trajectoires de moyen terme et des scénarios de long terme pour préparer la France au prévisible comme à l'inattendu* » ; proposer de nouvelles solutions, autrement dit « *recommander des orientations et des réformes, produire ou appuyer des idées neuves pour renouveler le débat et l'action publics* »[55]. Si *France Stratégie* concentre l'essentiel de ses moyens à des analyses prospectives, il procède également à quelques analyses de politiques publiques a proprement dites.

Créé par le décret n° 2013-333 du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP), devenu *France Stratégie*, est un service du Premier ministre, chargé de cinq missions :

- conduire des travaux de prospective ;
- conduire des études stratégiques ;
- participer à l'évaluation des politiques publiques ;
- devenir un centre de ressources en matière de recensement et d'évaluation des pratiques de concertation et de débat public ;
- recenser et faire connaître les expériences conduites à l'étranger ou au niveau territorial.

Pour mener à bien ces missions, huit organismes lui sont associés et constituent son réseau qui comprend : le Conseil d'analyse économique (CAE), le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), le Conseil d'orientation des retraites (COR), le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS), le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), le Conseil national de l'industrie (CNI), le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII). Doté d'un budget de 15 millions d'euros, les effectifs de *France Stratégie* représentent 105 agents, soit 94 équivalents temps plein (ETP), sans compter les agents des organismes du réseau. En incluant ces derniers, 180 personnes, soit 151,5 ETP, travaillent pour *France Stratégie* et son réseau.

[50]CHEVALLIER Jacques, « La "Modernisation de l'action publique" en question », *Revue française d'administration publique*, vol. 158, n°2, 2016, p. 587.
[51] PICAVET Olivier *ibid.*, p. 714.
[52] CHEVALLIER Jacques, *ibid*., p. 594.
[53] Décret n° 2017-392 du 24 mars 2017 modifiant le décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.
[54] www.strategie.gouv.fr, consulté le 24 janvier 2018.
[55] *Idem.*

Quatre cinquièmes des moyens de *France Stratégie* sont alloués à la réalisation d'analyses prospectives ; un peu moins d'un cinquième des moyens sont consacrés à l'évaluation de politiques publiques[56]. De 2016 à 2017, *France Stratégie* a ainsi procédé à quatre évaluations : le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi[57] ; la politique d'innovation en France[58] ; le programme d'investissement d'avenir[59] ; les aides publiques aux entreprises[60].

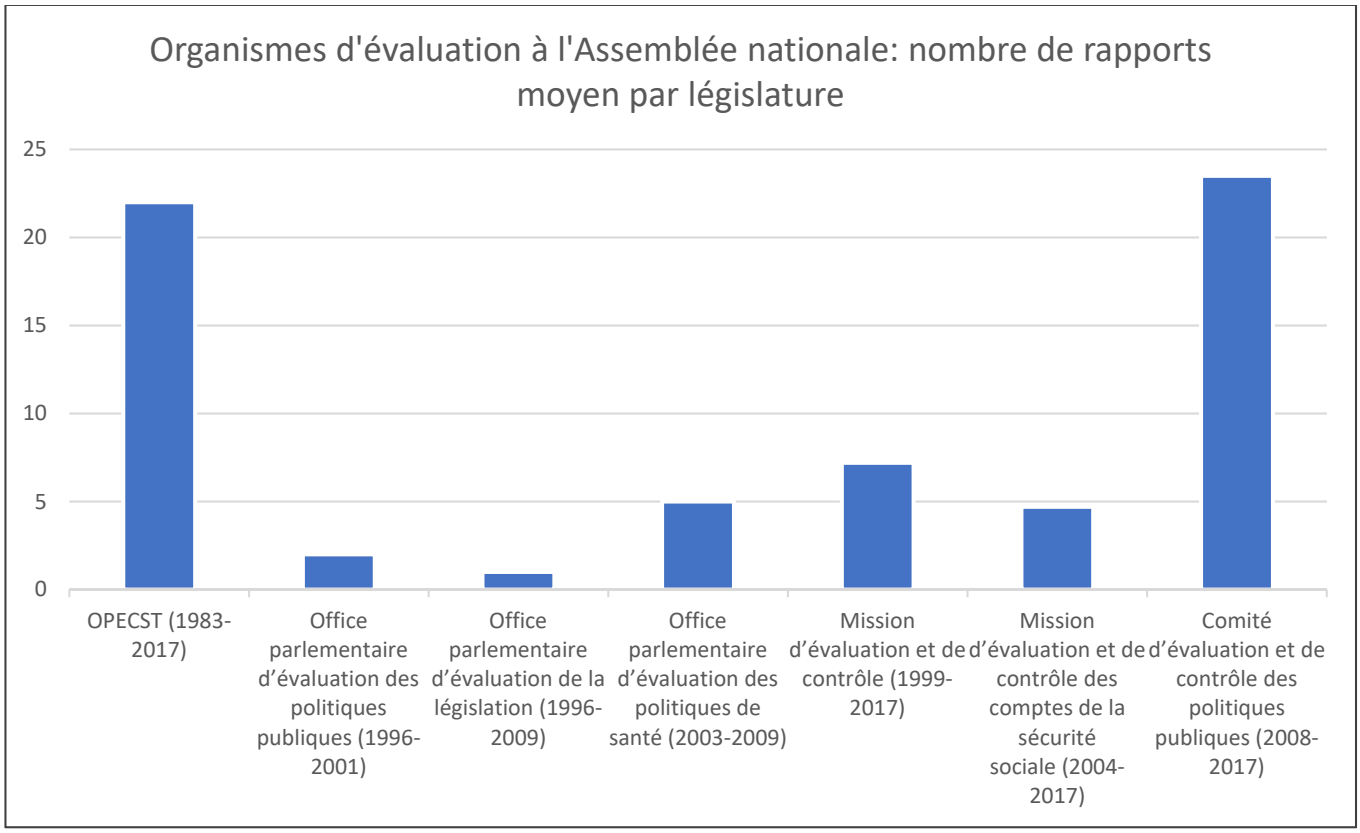
Avec *France Stratégie*, l'Exécutif s'est doté d'un outil d'évaluation puissant, dont il tient à garder le contrôle : suite à la parution d'un rapport jugé « *farfelu* »[61], le Président Macron a souhaité placer cet organisme sous la tutelle du Délégué interministériel à la Transformation publique[62]. Le Gouvernement mène en parallèle, depuis le 13 octobre 2017, un programme de transformation de l'administration, « Action Publique 2022 », destiné à améliorer la qualité des services publics, offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé et accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques avec la réduction de trois points de la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022[63]. Dans le cadre de ce programme, un comité de trente-quatre membres, issus de la haute fonction publique, du monde politique et économique, sera chargé de proposer des pistes de réformes sur vingt-et-une politiques publiques[64].

Si l'Exécutif développe continuellement sa capacité évaluative, tous les programmes mis en œuvre ont en commun d'exclure le Parlement du processus évaluatif ; celui-ci a donc accumulé un important retard en la matière et peine à mettre en place des structures d'évaluation.

2.2 Des expérimentations parlementaires mitigées

L'évaluation des politiques publiques étant dominée par l'Exécutif, il a fallu attendre le milieu des années 90 pour que le Parlement français commence à s'y intéresser. Fort d'une nouvelle ambition évaluative et résolu à ne pas laisser le monopole de l'évaluation à l'État, le Parlement a cherché à se doter d'outils d'évaluation autonomes sur des sujets transversaux, qui dépassent le champ d'une seule commission permanente. Il a ainsi créé par la loi des organes permanents : les offices parlementaires d'évaluations (2.2.1). Avec la LOLF en 2001, la mission évaluative du Parlement s'est avérée enfin officiellement consacrée (2.2.2). Toutefois, malgré ces innovations, la capacité évaluative du Parlement est restée très limitée, comme en témoigne le graphique suivant :

[56] FRANCE STRATEGIE, Programme de travail 2018, p. 2
[57] FRANCE STRATEGIE, *Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016*, septembre 2016.
[58] FRANCE STRATEGIE, *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, Rapport, janvier 2016.
[59] FRANCE STRATEGIE, *Programme d'investissements d'avenir. Rapport du comité d'examen à mi-parcours*, mars 2016.
[60] FRANCE STRATEGIE, *Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2017*, octobre 2017.
[61] DE GUIGNE Anne, « Taxe sur la propriété : la colère de Matignon après la polémique », *Le Figaro*, 13 octobre 2017.
[62] Le décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017 définit la nouvelle organisation qui remplace le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), à partir du 22 novembre 2017, par la DITP et la DINSIC. L'article 3 du décret prévoit que le Délégué « dispose de l'expertise de France Stratégie ».
[63] PHILIPPE Édouard, circulaire, 26 septembre 2017.
[64] www.modernisation.gouv.fr



2.1.1 Les offices d'évaluations

En 1983, le Parlement s'est doté pour la première fois d'un organe d'évaluation, l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST). A partir de 1996, il a instauré quatre autres offices d'évaluation, qui ont connu des succès divers. Si l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, créé à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, Philipe Seguin, a très rapidement été mis en sommeil, deux autres ont toutefois été instaurés, dans une volonté d'institutionnaliser l'évaluation au sein du Parlement: l'Office parlementaire d'évaluation de la législation et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé.

L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Au début des années 80, la France a connu un débat national sur la recherche qui a débouché sur l'adoption de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique. Fort de ce débat, le Parlement a souhaité se doter d'un outil indépendant lui permettant d'évaluer les décisions du Gouvernement en matière de science et de technologie. C'est ainsi qu'a été adoptée à l'unanimité la loi du 8 juillet 1983 portant création de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques[65]. L'article 1 de la loi prévoit que l'OPECST a la mission *« d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions »*.

L'OPESCT est un organe indépendant, doté d'une structure originale. Il s'agit d'abord de la seule délégation commune aux deux assemblées ; à ce titre, il est animé par un souci de parité.

[65] Loi n° 83 609 du 8 juillet 1983 portant création d'une délégation parlementaire dénommée office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

L'Office est donc composé de dix-huit députés et de dix-huit sénateurs, à la proportionnelle des groupes politiques.[66] Les députés sont désignés au début de chaque législature ; les sénateurs le sont à chaque renouvellement du Sénat, c'est-à-dire tous les trois ans. Il est à noter que la désignation par les groupes politiques des membres de l'OPESCT se fait sur la base du volontariat[67]. Toujours dans un esprit de parité, la loi exige qu'après chaque renouvellement de sa composition, l'Office élise son président et son premier vice-président, qui ne doivent pas appartenir à la même assemblée. La présidence et la vice-présidence alternent donc tous les trois ans entre députés et sénateurs ; ce mode d'organisation impose à deux membres d'assemblées différentes, et parfois opposées politiquement, de travailler ensemble.

En pratique, l'OPESCT se réunit alternativement à l'Assemblée nationale et au Sénat où différents services sont mis à sa disposition : le service de la recherche et de l'évaluation à l'Assemblée nationale et, au Sénat, la division de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques qui relève du service des études. Le budget de l'Office est pris en charge, à part égale, par chacune des deux assemblées[68].

Autre spécificité, l'OPECST a l'ambition d'être un intermédiaire entre le monde politique et le monde scientifique : à cette fin, il est doté d'un conseil scientifique, composé de vingt-quatre éminents spécialistes qui *« conseille les rapporteurs tout au long de l'étude, assiste aux auditions publiques, aux auditions privées avec cette réserve que les conclusions de l'étude appartiennent aux seuls rapporteurs »*[69].

Au plan politique, l'office est un organe d'évaluation indépendant : la saisine de l'OPESCT est réservée aux seuls parlementaires. L'Office peut être saisi par le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat[70], par les commissions permanentes ou spéciales. Les sujets abordés par l'Office concernent quatre thèmes majeurs : l'environnement, l'énergie, les nouvelles technologies et les sciences de la vie. Certains sujets particulièrement sensibles, comme les problèmes liés au contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires, ont été abordés plusieurs années de suite. Certaines saisines ont également été renouvelées pour demander à l'OPECST d'actualiser un rapport précédent[71] ; la multiplication des saisines sur certains sujets permet à l'Office de réaliser un véritable suivi de ses travaux. Les rapports de l'Office bénéficient d'un recul certain par rapport au travail législatif puisqu'il est saisi soit en amont d'un projet de loi soit en aval, mais rarement au moment de sa discussion.

Les débuts de l'OPECST ont été difficiles : seulement deux rapports ont été produits lors des six premières années d'existence de l'Office. Les années 90 marquent un tournant : avec les controverses suscitées par les biotechnologies et le stockage des déchets nucléaires, l'OPECST a multiplié les rapports. En trente-trois ans d'existence, l'OPEECST a produit 200 rapports soit environ six par an. Ces rapports ont acquis une visibilité médiatique de plus en plus grande et ont même été à l'origine d'une production normative. Autre évolution majeure, l'OPESCT, qui initialement devait apporter une expertise en vue des grands choix énergétiques, a

[66] A l'origine, la loi de 1983 prévoyait seize parlementaires de chaque chambre, huit titulaires et huit suppléants. La loi du 16 juillet 2000 a porté ce nombre à dix-huit en supprimant la distinction entre titulaires et suppléants.
[67] BIRRAUX Claude, « L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : le politique et l'expertise scientifique », *Revue française d'administration publique*, n°102, 2002, p. 393.
[68] *Ibid.*, p. 392.
[69] Entretien avec un ancien président de l'OPECST.
[70] A son initiative, à la demande d'un président de groupe politique, ou encore à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs.
[71] Ce fut le cas des rapports sur l'évolution du secteur des semi-conducteurs, la télévision à haute définition numérique, les déchets nucléaires à haute activité, les biotechnologies, etc…

progressivement diversifié ses domaines d'investigation[72] : l'Office a été fréquemment saisi sur des questions liées à la santé publique, telles que l'amiante[73], les effets des métaux lourds[74], l'impact des drogues sur la santé mentale[75], ou les effets sanitaires de la téléphonie mobile[76].

L'OPESCT a mis en place une méthodologie rigoureuse. Une fois saisi, l'Office nomme un ou plusieurs rapporteurs parmi ses membres ; plusieurs études ont associé un député et un sénateur, voire un parlementaire de l'opposition et un de la majorité[77]. Lorsque le rapporteur est nommé, il doit réaliser une étude de faisabilité, accompagnée d'une réflexion méthodologique. Pour réaliser son rapport, le rapporteur bénéficie de moyens importants. Il peut : s'entourer d'un comité de pilotage composé de spécialistes du domaine étudié ; bénéficier de crédits de missions pour se déplacer en France et à l'étranger ; disposer des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place dans tous les organismes dépendants de l'État.

Grâce à la qualité de ses rapports, le travail de OPESCT est reconnu aussi bien sur la scène nationale qu'internationale. Si l'Office est devenu un organe d'évaluation incontournable du Parlement français, il convient toutefois de relativiser l'influence de l'OPECST : non seulement il ne traite que des domaines scientifiques et technologiques mais ses rapports ne sont que consultatifs ; il ne dispose d'aucun moyen pour contraindre le Gouvernement à suivre ses préconisations.

L'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

La loi n° 96-517 du 14 juin 1996 a créé un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques composé de deux délégations, émanant de chacune des deux chambres. Chaque délégation était constituée du président et du rapporteur général de la commission des finances ainsi que d'un membre de chacune des commissions permanentes, membres de droit ; venaient ensuite huit membres désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle en tenant compte des membres de droit. L'Office tenait compte du fonctionnement de chaque assemblée : les députés étaient désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci ; les sénateurs étaient désignés après chaque renouvellement partiel. L'office étant une structure bicamérale, il était présidé, alternativement, pour un an, par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et par le président de la commission des finances du Sénat. Son budget était également réparti à part égale entre les deux assemblées.

L'Office pouvait être saisi par le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou par une commission, spéciale ou permanente[78].

[72] BARTHE Yannick, BORRATZ Olivier, « Les controverses sociotechniques au prisme du Parlement », *Quadreni,* n°75, 2011, p. 63.
[73] LE DEAUT Jean-Yves, REVOL Henri, « L'amiante dans l'environnement de l'homme : ses conséquences et son avenir », OPECST, 15 octobre 1997.
[74] MIQUEL Gérard, « Les effets des métaux lourds sur la santé », OPECST, 5 avril 2001.
[75] CABAL Christian, « L'impact éventuel de la consommation des drogues sur la santé mentale de leurs consommateurs », OPECST, 20 février 2002.
[76] GEST Alain, « Incidences éventuelles sur la santé de la téléphonie mobile », OPECST, 4 novembre 2009.
[77] On pense par exemple au rapport de M. Jean-Pierre DOOR (député UMP) et Mme Marie-Christine BLANDIN (sénatrice EELV) intitulé « la tuberculose constitue-t-elle un problème majeur de santé publique ? » (28 mars 2007) ; au rapport de M. Claude BIRRAUX (député UMP) et M. Jean-Yves LE DEAUT (député SRC) sur l'innovation à l'épreuve des peurs et des risques (24 janvier 2012) etc…
[78] Art. 3, Titre II, Loi n°96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Il était doté de pouvoirs d'investigation importants : il recevait « *communication de tous renseignements d'ordre administratif et financier de nature à faciliter sa mission* »[79]. Il était également habilité « *à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* »[80]. Enfin, pour la réalisation des études, il pouvait faire appel à des experts ou des organismes extérieurs au Parlement.

Malgré ces moyens d'action conséquents, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques n'a produit que quatre rapports en cinq ans d'existence.

L'Office a rapidement périclité. Son fonctionnement bicaméral a été jugé « *insatisfaisant* »[81] par les députés. Parce que le législateur avait souhaité faire de cet organe un outil au service des commissions permanente, il l'a privé de pouvoir d'auto-saisine : l'Office ne pouvait être saisi que par les commissions permanentes ou par le Bureau des assemblées. Il s'agissait en effet de le priver de toute autonomie susceptible de se transformer en pouvoir de contrôle[82]. Les dissensions entre les sénateurs et les députés sur les objectifs et les thèmes de travail de l'Office l'ont rapidement paralysé[83]. Il a donc été supprimé par l'article 94 de la loi de finances pour 2001.

L'Office parlementaire d'évaluation de la législation

Un Office d'évaluation de la législation a été créé en 1996 afin de lutter contre l'inflation législative. Il présentait la même organisation que l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques[84]. Sa présidence était tournante, assurée alternativement, pour un an, par le président de la commission des lois de chacune des deux assemblées.

Cet organe était chargé « *de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit* »[85]. Pour y parvenir, il pouvait faire appel à des experts ou « *faire procéder à des enquêtes auprès des services administratifs chargés de mettre en œuvre la législation étudiée, auprès des professions auxquelles elle s'applique ou du public concerné* »[86]. L'Office ne pouvait pas s'autosaisir. Il pouvait être saisi par les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, soit à son initiative, soit à la demande du président d'un groupe politique ; il pouvait également être saisi par une commission spéciale ou permanente de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Enfin, les saisines de l'Office devaient être confirmées au début de chaque législature ou après chaque renouvellement partiel du Sénat. Le bilan de l'Office est faible : il n'a produit que trois rapports en treize ans d'existence.

---

[79] *Idem.*
[80] *Idem.*
[81] JACOB Steeve, « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques **»,** *Revue Française de Science politique***,** *op.cit.,* p. 853.
[82] JACOB Steeve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Peter Lang, 2005, p. 148.
[83] LAMBERT Alain, « Renforcer le contrôle du Parlement sur l'exécutif », Communication présentée lors de la réunion des présidents des commissions parlementaires des finances des pays membres de l'OCDE, Paris, 24-25 janvier 2001, p. 2.
[84] Comme l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, il était composé de deux délégations, issues de l'Assemblée nationale ; chacune comptait sept membres de droit (le président de la commission des lois et un membre de chacune des six commissions permanentes) et huit membres désignés à la proportionnelle par les groupes politiques, en tenant compte des membres de droit. Les députés étaient désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci, les sénateurs l'étaient après chaque renouvellement partiel du Sénat, c'est-à-dire tous les trois ans. Loi n° 96-516 du 14 juin 1996 tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation.
[85] *Idem.*
[86] *Idem.*

L'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé

Un office parlementaire d'évaluation des politiques de santé a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale de 2003[87], grâce à un amendement de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale ; il avait pour mission *« d'informer le Parlement des conséquences des choix de santé publique […] afin de contribuer au suivi des lois de financement de la sécurité sociale »*[88].

Comme ses prédécesseurs, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé était un organe bicaméral, composé des présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, des rapporteurs de ces commissions en charge de l'assurance maladie dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale ; s'ajoutaient dix députés et dix sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques, en tenant compte des membres de droit, chaque groupe ayant au moins un représentant. Les députés étaient désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci ; les sénateurs après chaque renouvellement partiel du Sénat. Fonctionnement bicaméral oblige, l'Office était présidé alternativement pour un an par le président de la commission chargée des affaires sociales de l'Assemblée nationale et par le président de la commission chargée des affaires sociales du Sénat.

L'Office disposait de prérogatives importantes : il pouvait, si nécessaire, demander, pour une durée n'excédant pas six mois, à l'assemblée d'où émanait la saisine de lui conférer les prérogatives attribuées par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 aux commissions parlementaires d'enquête, à leurs présidents et à leurs rapporteurs[89]. Il était saisi par le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs ou bien par une commission spéciale ou permanente[90]. Ses travaux étaient confidentiels, sauf décision contraire de sa part. Les résultats des travaux exécutés et les observations étaient communiqués à l'auteur de la saisine qui donnait son avis ; ils pouvaient ensuite être rendus publics.

Considérés comme « *obsolètes* »[91], l'Office d'évaluation de la législation et l'Office d'évaluation des politiques de santé dont été supprimés en 2009 au profit du Comité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

2.1.2 La LOLF et l'évaluation budgétaire

La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) consacre une nouvelle gouvernance financière fondée sur la transparence des comptes publics et la performance de l'État[92]. Dans la LOLF, cette exigence de transparence passe notamment par *« un rôle accru du Parlement tant pour l'autorisation budgétaire (droit d'amendement) que*

[87] L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé a été créé par la loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003 (article 2) insérant un article 6 *octies* après l'article 6 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.
[88] www.senat.fr, *Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé.*
[89] www.senat.fr, *Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé*, consulté le 12 mai 2015.
[90] www.assemblee-nationale.fr, *Offices parlementaires des politiques de santé.*
[91] ACCOYER Bernard, *Proposition de loi tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,* AN, n°1549, 24 mars 2009, Exposé des motifs.
[92] Sur les enjeux et les finalités de la LOLF voir CATTEAU Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Paris, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2007.

pour le contrôle de l'exécution avec l'assistance de la Cour des comptes »[93]. Alors que le Parlement reconduisait 94% des crédits en un seul vote, avec la loi organique de 2001 le Parlement discute l'intégralité des crédits. Le vote *« des services votés »* et *« des mesures nouvelles »* focalisait le débat sur la croissance des budgets ; désormais il se recentre *« sur les grands équilibres budgétaires, puis sur l'affectation des moyens entre politiques publiques, dans le cadre d'une stratégie globale »*[94].

Avec la LOLF, non seulement le Parlement est étroitement associé à la discussion budgétaire mais il a vu ses prérogatives en matière de contrôle budgétaire consacrées. Un chapitre de la loi est dédié à la revalorisation de ses pouvoirs de contrôle : la LOLF prévoit que *« les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques »*[95]. Le fait que l'évaluation soit mentionnée explicitement dans la LOLF lui accorde une reconnaissance jusqu'alors inédite puisqu'il la promeut *« au niveau constitutionnel, qui est celui des lois organiques »*[96] ; non seulement la fonction d'évaluation est reconnue mais elle est placée au même rang que le contrôle.

En pratique, le domaine de l'évaluation s'avère très étendu. Le fait que l'évaluation porte sur *« toutes questions relatives aux finances publiques »* lui ouvre *« la totalité du domaine de la politique des finances publiques, qu'il s'agisse de la politique budgétaire ou des politiques fiscales »*[97]. Pour donner au Parlement les moyens d'évaluer les finances publiques, la LOLF a enrichi son système d'information : un projet annuel de performance (PAP), qui explicite la stratégie et les objectifs poursuivis pour chaque programme, est associé à l'annexe relative aux crédits. Des indicateurs de performance lui permettent de mesurer la réalisation de ces objectifs et les crédits doivent être justifiés dès le premier euro. Quant aux dépenses fiscales, elles sont identifiées par programme, au côté des crédits dédiés aux politiques publiques. Le Parlement peut ainsi examiner l'ensemble des dépenses associées aux politiques publiques pour éventuellement revoir les arbitrages en faveur de l'une ou l'autre.

Si la LOLF a eu le mérite d'inscrire dans la Constitution la notion d'évaluation, celle-ci, telle qu'elle est conçue dans la loi organique, se heurte à certains problèmes de fond : les objectifs et les indicateurs définis dans les projets annuels de performance *« forment un ensemble à la fois pléthorique et carencé »*[98], rendant toute analyse systématique des programmes de l'État très difficile[99]. Quant aux valeurs-cibles associées aux objectifs, beaucoup *« apparaissent totalement irréalistes, relevant plus directement de l'affichage d'un volontarisme politique que d'un souci pragmatique d'amélioration de la performance de l'action publique »* [100].

On constate ainsi que la capacité évaluative du Parlement dépend avant tout de la volonté réelle des parlementaires de se saisir des compétences que lui accorde la LOLF pour examiner en profondeur le budget de la Nation. Mais elle passe également par le renforcement de l'institutionnalisation de l'évaluation au Parlement. Consciente de cet enjeu, dès 1999

---

[93] MORDACQ Frank, « Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », *Revue française de finances publiques*, n°116, 1er novembre 2011, p. 83.
[94] MORDACQ Frank, *ibid.*, p. 120.
[95] Art. 57, Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. La mission d'évaluation est également mentionnée aux articles 59 et 60 de la loi.
[200] BOURDIN Joël, ANDRE Pierre, PLANCADE Jean-Pierre, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Sénat, *op.cit.,* p. 71.
[97] *Idem.*
[98] MAURY Suzanne, « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? », *Actualité juridique droit administratif*, n°25, 14 juillet 2008.
[99] La loi de finances pour 2007 comportait 1295 indicateurs pour 634 objectifs.
[100] EPSTEIN Renaud, « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, 2010, p. 243.

l'Assemblée nationale a mis en place deux organismes d'évaluation : la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS).

La mission d'évaluation et de contrôle

L'Assemblée nationale a créé en février 1999 une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) au sein de la commission des finances. Inspirée du *National Audit Office* britannique, la MEC présente une structure originale, résolument transpartisane : co-présidée par un député de la majorité et un de l'opposition, elle est composée de seize membres appartenant à la commission des finances. Les membres de la MEC sont désignés par les groupes politiques, à parité entre majorité et opposition ; le président de la commission des finances et le rapporteur général en sont membres de droit. Le choix des thèmes étudiés par la MEC relève du bureau de la commission des finances, afin de coordonner ses travaux avec ceux de la commission. Toujours dans un esprit transpartisan, l'élaboration des rapports de la MEC est confiée à deux ou trois députés appartenant à la majorité, à l'opposition voire même à d'autres commissions.

La Cour des Comptes est étroitement associée aux travaux de la MEC. Elle est consultée sur le choix des thèmes retenus et certains de ces membres assistent aux réunions de la MEC. Enfin, en application de l'article 47-2 de la Constitution ou du 2° de l'article 58 de la LOLF, la MEC peut commander un rapport à la Cour des Comptes ; ce dernier constitue souvent le point de départ des travaux de la mission. Cette collaboration avec la MEC permet à la Cour de donner un nouvel écho à ses rapports, afin qu'ils ne restent pas lettre morte.

En pratique, les méthodes de travail de la MEC sont similaires à celles des autres missions d'information parlementaires : elle procède à des auditions[101], des déplacements et adresse des questionnaires. En revanche, elle dispose de pouvoirs importants : la LOLF confère à la MEC les pouvoirs étendus reconnus aux rapporteurs spéciaux pour convoquer des témoins et se faire communiquer tous documents, exception faite des sujets à caractère secret (défense nationale, sécurité de l'État, secret de l'instruction, secret médical). De plus, lorsque les travaux de la MEC donnent lieu à des observations notifiées au Gouvernement, l'article 60 de la LOLF l'oblige à y répondre, par écrit, dans un délai de deux mois.

La MEC délibère à huit clos et ses conclusions sont soumises à la commission des finances, qui doit autoriser la publication du rapport. La Mission veille à assurer un suivi de ses préconisations, un an après la publication du rapport, sous la forme d'une communication en commission ou d'un rapport[102].

On peut se réjouir du bon fonctionnement de la MEC qui lui a permis de procéder à de nombreuses évaluations sur des sujets très variés : onze rapports publiés sous la XII^{ème} législature, seize sous la XIII^{ème}[103]. Certaines innovations de la MEC, comme le système de co-rapporteurs, ont donné satisfaction. La qualité des évaluations qu'elle mène s'avère toutefois critiquée à l'extérieur du Parlement : on lui reproche de reprendre des évaluations réalisées par des évaluateurs professionnels ou des cabinets d'audit et de se contenter de changer certains

[101] Ces auditions sont ouvertes à la presse.
[102] Sur le fonctionnement de la MEC voir HOCHEDEZ Daniel « La mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du contribuable », *Revue française de finances publiques*, n°68, 1999, pp. 261-276 et MIGAUD Didier, « Des progrès incontestables en droit et dans la pratique du contrôle sous la XI^{ème} législature. La mission d'évaluation et de contrôle : un exemple parmi d'autres », *Revue française de finances publiques*, n°77, 2002, pp. 47-54.
[103] Voir www.assemblee-nationale.fr, Mission d'évaluation et de contrôle

éléments[104]. Les députés de la MEC reconnaissent bien volontiers s'appuyer sur des études existantes car ils ne disposent pas des moyens matériels suffisants pour les réaliser eux-mêmes. Malgré ces limites[105], la MEC témoigne de l'ambition de l'Assemblée nationale de contrôler et d'évaluer les finances publiques, volonté qui s'est confortée au fil des années, comme en témoigne la création de la mission d'évaluation et de contrôle des comptes de la sécurité sociale.

La mission d'évaluation et de contrôle des comptes de la sécurité sociale

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) est née, elle aussi, d'une initiative parlementaire. En effet, la création de la MECSS résulte d'un amendement déposé par le député Jean-Michel Dubernard, rapporteur du projet de loi relatif à l'assurance maladie. L'article 38 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie prévoit qu'*« il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois »*. Alors que le déficit du système de protection sociale est devenu structurel, la création de la MECSS procède de la volonté de doter le Parlement d'un outil spécifiquement tourné vers le contrôle des finances de la sécurité sociale. La MECSS a vocation à permettre aux députés de suivre de manière permanente l'application des lois de financement de la sécurité sociale ; elle peut également procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.

Comme son aînée, la MECSS se veut transpartisane : composée de quatorze membres désignés par les groupes politiques, elle est co-présidée par un député de la majorité et un de l'opposition. Ses méthodes de travail sont similaires à celles des autres missions d'information. En revanche, fort de l'expérience de la MEC, la MECSS a été immédiatement dotée de pouvoirs lui permettant de convoquer des témoins, d'obtenir des documents et d'effectuer des contrôles sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État et des organismes de sécurité sociale[106]. La MECSS peut elle aussi bénéficier de l'assistance de la Cour des Comptes[107] et du concours de l'inspection générale des affaires sociales. Afin que cette collaboration entre la Cour des Comptes et le Parlement soit la plus efficace possible, un échange de lettres entre le président de la Commission, les coprésidents de la Mission et le premier président de la Cour des Comptes a permis de déterminer les modalités de cette collaboration. Ainsi, la Cour des Comptes et la MECSS se rencontrent deux fois par an, en mai et en octobre, afin de s'informer réciproquement de l'état d'avancement de leurs travaux. A cette occasion, les thèmes d'études susceptibles de faire l'objet d'une saisine de la Cour sont évoqués. La réunion d'octobre permet d'évaluer les conditions de mise en œuvre de la coopération et d'examiner les suites susceptibles d'être données, par l'Assemblée nationale et par la Cour, aux conclusions de la MECSS. Par ailleurs, lorsque des membres de la Cour assistent à des auditions de la Mission, une réunion préparatoire est organisée avec ces magistrats, dans un souci d'efficacité.

---

[104] JACOB Steve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France et aux Pays-Bas*, *op.cit.*, p. 76.

[105] Voir LAUZE Jacques, « Les paradoxes de la MEC. Un laboratoire de l'évaluation parlementaire », *Revue française de finances publiques,* n°113, février 2011, pp. 109-129.

[106] La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a prévu élargi le champ d'investigations de la MECSS et précisé ses pouvoirs aux articles L.O. 111-9, L.O. 111-9-1, L.O. 111-9-3 et L.O. 111-10 du code de la sécurité sociale.

[107] En vertu de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. L'article 47-2 de la Constitution, introduit par l'article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, a élargi le champ de cette assistance à l'évaluation des politiques publiques, donc des questions relatives aux finances de la sécurité sociale.

La MECSS est placée sous l'égide de la commission des Affaires sociales : les thèmes de travail de la MECSS sont proposés par le bureau de la commission, après consultation de la Cour des Comptes. C'est également la commission qui a souhaité que la MECSS travaille en toute transparence : les auditions menées sont publiques, les travaux de la MECSS et les comptes-rendus des réunions sont disponibles sur le site internet de l'Assemblée nationale.

Le bilan de la MECSS s'avère lui aussi mitigé. La MECSS réalise six rapports par législature[108]; la qualité de ces rapports, qui demandent six à huit mois de préparation en moyenne, est unanimement saluée par le Parlement comme par la Cour des Comptes. Pourtant, ces rapports souffrent de nombreux handicaps. Lors de la phase d'élaboration, les rapporteurs de la MECSS se heurtent à la résistance de l'Administration. Comme le souligne Pierre Méhaignerie, ancien président de la Commission, des affaires sociales de l'Assemblée nationale, « *les résistances à l'évaluation parlementaire sont fortes : il faut faire preuve de courage et de persévérance. Certaines structures sont arc-boutées sur leurs justifications* »[109]. Et une fois le rapport publié, il est regrettable que ce travail d'évaluation ne soit pas mieux valorisé : en effet, l'impact budgétaire des rapports de la MECSS sur la décision budgétaire reste très faible.

3. La réforme constitutionnelle de 2008

La réforme constitutionnelle de 2008 marque un tournant dans les rapports que le Parlement entretient avec l'évaluation. Celui-ci procédait déjà à des évaluations sectorielles : en matière scientifique avec l'OPESCT ; budgétaire avec la MEC et la MECSS ; législative avec le contrôle de l'application des lois. En inscrivant l'évaluation des politiques publiques à l'article 24 de la Constitution, le Constituant a non seulement fait du Parlement un acteur légitime de l'évaluation, mais il a considérablement étendu son champ d'action : celui-ci s'étend désormais à l'ensemble des politiques publiques mises en place par l'État (3.1). Pour faire face à cette nouvelle compétence, les assemblées peuvent désormais s'appuyer sur les études d'impact qui accompagnent obligatoirement les projets de lois (3.2) ; mais elles ont surtout dû mettre en place les outils nécessaires à l'exercice de leur nouvelle compétence (3.3).

3.1 La reconnaissance constitutionnelle de la mission d'évaluation des politiques publiques

Dès les travaux préparatoires de la réforme, l'atonie du contrôle et de l'évaluation parlementaire a été unanimement constatée par les membres du comité Balladur. Le Comité a constaté que *« la singularité française tient à ce que, là où les Parlements étrangers se sont dotés d'instruments de contrôle appropriés aux nécessités d'une critique utile de l'action du Gouvernement et de son administration, le nôtre n'a pas su donner leur pleine efficacité aux moyens, pourtant nombreux, qui sont à sa disposition dans les domaines de l'évaluation des politiques publiques et du contrôle effectif des administrations* »[110]. Le contrôle et l'évaluation parlementaire ne souffrent pas d'un manque de moyens mais aussi d'un manque d'efficacité ; le comité Balladur a donc cherché à les rendre opérants en proposant une mesure symbolique

[108] Voir www.assemblee-nationale.fr, Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale.
[109] LE BOULET Stéphane, « Évaluer la performance sociale. Entretien avec Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, 2010, p. 346.
[110] *Ibid.*

forte *: « inscrire dans la Constitution la mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques dévolue au Parlement en plus du vote de la loi »*[111].

Le Gouvernement a repris une partie des préconisations du Comité Balladur : l'article 9 du projet de loi constitutionnelle complétait donc l'article 24 de la Constitution en précisant que « *le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement* »[112]. En revanche, l'Exécutif n'a pas souhaité mentionner l'évaluation des politiques publiques, contrairement aux préconisations du Comité Balladur : cet ajout est le fait des parlementaires.

Jean-Luc Warsmann, président de la commission des Lois et rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, a précisé à l'article 24 de la Constitution que le Parlement « *concourt* » à l'évaluation des politiques publiques, « *dans la mesure où il ne saurait être question de confier au Parlement un monopole de l'évaluation des politiques publiques* »[113] : cette rédaction présentait, selon lui, l'avantage de doter le Parlement d'une nouvelle compétence évaluative sans lui attribuer le monopole de l'évaluation. Cette initiative s'est heurtée à l'opposition du Sénat : celui-ci considérait que l'évaluation des politiques publiques était indissociable du contrôle de l'action gouvernementale[114] ; en outre, il s'agissait pour lui d'« *une notion propre à l'administration, dont la temporalité s'accorde mal avec le temps politique* »[115]. En revanche, le Sénat souhaitait voir développer l'évaluation législative, et notamment le suivi de l'application des lois. Devant l'insistance de Jean-Luc Warsmann, les deux assemblées sont parvenues à un compromis : l'article 24 de la Constitution précise désormais que « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».

3.2 La consécration des études d'impact

La reconnaissance constitutionnelle de la mission d'évaluation des politiques publiques du Parlement s'est accompagnée d'une innovation majeure : l'obligation faite au Gouvernement de doter les projets de loi d'une étude d'impact. Alors que les études d'impact ont été instituées par une circulaire, la réforme constitutionnelle de 2008 consacre leur pratique au plus haut niveau normatif : la loi organique du 15 avril 2009 contraint le Gouvernement à assortir la plupart des projets de loi d'une étude d'impact. Si la constitutionnalisation « *d'une simple pratique administrative* »[116] n'a pas manqué de surprendre, elle répond à une volonté du Parlement « *d'améliorer la qualité de la loi [par] la mise en place d'une procédure rigoureuse* »[117]. L'objectif premier des études d'impact est en effet d'obtenir des lois de meilleure qualité en obligeant le Gouvernement à évaluer *ex-ante* le dispositif législatif envisagé. La réforme constitutionnelle de 2008 consacre un changement de paradigme en termes de légistique : l'Exécutif ne doit plus se demander « *comment faire la loi* », mais « *pourquoi faire la loi* ».

---

[111] Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, proposition n° 41.
[112] Art.9, *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, op.cit.*
[113] WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (N°820) de modernisation des institutions de la Vème République*, AN, n°892, 15 mai 2008, pp. 189-190.
[114] HYEST Jean-Jacques, *Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République*, Sénat, n°387, 11 juin 2008, p. 91.
[115] Entretien avec le Secrétariat Général du Sénat.
[116] BALCOU Jean-Pierre, « Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation préalable », *in Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, *op.cit*., p. 96.
[117] WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions*, *op. cit.*, p. 274.

Le Président de la République, Nicolas Sarkozy, n'était « *pas favorable à ce que le Conseil Constitutionnel puisse être saisi de la recevabilité des projets de loi au regard de leur étude d'impact* »[118] ; le Gouvernement n'avait donc pas inscrit dans le projet de loi la mention concernant les études d'impact. L'influence de la commission des Lois s'est avérée déterminante : reprenant à son compte les préconisations du Comité Balladur, la commission des Lois de l'Assemblée nationale, à l'initiative de son président, a introduit à l'article 39 de la Constitution un alinéa 3 prévoyant que « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ». Jean-Luc Warsmann considérait qu'il s'agissait là d'une condition nécessaire pour améliorer la qualité des projets de loi, avis que le Sénat partageait[119]. Suite à la nouvelle rédaction de l'article 39, le Parlement a adopté la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ; son article 8 précise que « *les projets de lois font l'objet d'une étude d'impact* ». Cette évaluation préalable permet ainsi de « *mettre en œuvre l'objectif poursuivi par le pouvoir constituant de maîtrise de l'inflation législative et de qualité du processus normatif* »[120].

Aux termes de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, l'étude d'impact doit donc exposer avec précision l'articulation du projet de loi avec le droit européen ou en cours d'élaboration et son incidence sur l'ordre juridique interne, l'état d'application de la loi proposée sur le territoire national et au niveau des collectivités locales ainsi que ses modalités d'application dans le temps. Elle doit également présenter une analyse des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue. Enfin, le Gouvernement doit évaluer les conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public et présenter les consultations menées avant la saisine du Conseil d'État. Afin de fournir au Parlement l'information la plus complète possible, l'Exécutif doit indiquer la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires[121].

L'étude d'impact doit être transmise au Conseil d'État en même temps que le projet de loi ; s'il se prononce sur celle-ci, son avis n'est pas rendu public. L'étude d'impact définitive est alors remise au Président de la République et aux membres du Gouvernement participant au conseil des ministres ; après l'adoption du projet de loi par ce dernier, l'étude d'impact est communiquée avec le projet de loi à la première assemblée qui en est saisie, sans possibilité de différer. Cette information permet ensuite à l'assemblée saisie de se prononcer sur l'étude d'impact, exerçant ainsi un véritable contrôle de recevabilité des projets de loi[122] (3.2.1), contrôle qui s'avère toutefois limité (3.2.2).

3.2.1 L'instauration d'un nouveau contrôle de recevabilité

Outre l'amélioration de la qualité de la loi, l'obligation faite au Gouvernement de produire une étude d'impact a l'avantage de permettre aux assemblées d'exercer un véritable contrôle de recevabilité : l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 prévoit en effet que « *les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première*

[118] SARKOZY Nicolas, Lettre de mission adressée au Premier ministre, 12 novembre 2007.
[119] WARSMANN Jean-Luc, *Rapport d'information sur le projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la Ve République*, AN, n°892, *op.cit*.
[120] Exposé des motifs, *Projet de loi relatif à la mise en œuvre des articles 34-1, 39 et 44*, AN, n° 1314, 12 décembre 2008.
[121] Art.8, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.
[122] COMBRADE Bertrand-Léo, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Thèse de droit, Université Paris I, décembre 2015, p. 223.

assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des Présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours ». Le contrôle opéré par le Parlement se présente non pas comme un contrôle/sanction mais comme un « *mécanisme explicite d'arbitrage* »[123], octroyant la possibilité au Président de l'Assemblée concernée ou au Premier ministre de saisir le Conseil Constitutionnel ; cette modalité constitue un rempart contre un éventuel blocage à un stade prématuré du processus parlementaire[124].

Le contrôle de recevabilité exercé par les assemblées est de nature essentiellement technique : le Parlement doit s'assurer que les études d'impact respectent les règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009. En revanche, l'article 39 alinéa 4 de la Constitution n'autorise pas le Parlement à se prononcer sur l'opportunité politique du projet de loi[125] : il ne doit pas vérifier sa pertinence du point de vue politique mais s'assurer que le Gouvernement présente aux parlementaires une analyse suffisamment étayée. Même si ce contrôle est censé s'apparenter à *« check-list »*[126]*,* il n'est pas dénué d'arrière-pensée politique : refuser d'inscrire à l'ordre du jour un texte en raison de l'insuffisance de son étude d'impact déstabiliserait le Gouvernement et servirait l'opposition[127].

3.2.2 Un contrôle de recevabilité limité

Si l'article 39 alinéa 4 de la Constitution étend le champ du contrôle parlementaire à la procédure législative, celui-ci s'avère contraint. Le Président Sarkozy voulait faire adopter une réforme constitutionnelle d'ampleur sans pour autant mettre à mal les grands équilibres de 1958 : il s'agissait donc de desserrer le carcan du Parlement tout en laissant à l'Exécutif la possibilité de gouverner. Pour ne pas entraver l'initiative législative du Gouvernement, le contrôle de recevabilité a été limité par de multiples exceptions. L'article 11 de la loi organique du 15 avril 2009 prévoit que les projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale, projets de loi de programmation visés au vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution, les projets de loi prorogeant des états de crise et les traités visés à l'article 53 de la Constitution ne sont pas soumis à étude d'impact[128]. Ces exceptions, justifiées « *par l'objet spécifique de certaines catégories de projet de loi* »[129], revêtent deux formes : soit une exemption totale, soit « *un aménagement de l'évaluation préalable* »[130]. De même, les amendements et les propositions de lois sont exemptés de toute obligation en matière d'étude d'impact.

Ces multiples dérogations ont été instaurées afin que la pratique des études d'impact ne puisse pas remettre en cause « *la séparation des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire* »[131]. Si l'on comprend le souci du Constituant de respecter les prérogatives du

---

[123] WARSMANN Jean-Luc, *Rapport n° 1009 fait au nom de la commission des lois*, AN, 2 juillet 2008, p. 129.
[124] HUTIER Sophie, « Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi », *Revue française de droit constitutionnel*, n°101, 2015, pp. 73-86.
[125] COMBRADE Bertrand-Léo, *ibid.* p.226 : « *L'article 39 alinéa 4 de la Constitution n'habilite nullement en effet le Parlement à exercer, lors de la présentation du projet de loi, un contrôle de son opportunité, dont la sanction éventuelle par la Conférence des Présidents traduirait, in fine, un « défaut d'identité de volonté politique* ».
[126] *Idem.*
[127] *Idem.*
[128] Art. 11, Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.
[129] HYEST Jean-Jacques, *Rapport sur le projet de loi relatif à l'application des articles* 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Sénat, n°196, 4 février 2009, p. 54.
[130] PROTIERE Guillaume, « L'exception à l'obligation d'études d'impact » *in* PHILIP-GAY Mathilde, *op. cit.*, p. 64.
[131] Conseil constitutionnel, décision n°2009-579 DC.

Gouvernement, ces exceptions sont autant de « *points de résistance* »[132] qui restreignent de manière non négligeable le champ du contrôle parlementaire.

En outre, le contrôle de recevabilité exercé par les assemblées subit des contraintes procédurales importantes : la Conférence des Présidents ne dispose que de dix jours pour se prononcer sur la qualité d'une étude d'impact[133] : ce délai très bref rend particulièrement difficile l'usage de cette compétence.

De même, si l'examen de l'étude d'impact démontre une carence évidente, les assemblées disposent d'un délai très court pour saisir le Conseil Constitutionnel : cette carence doit être inscrite à l'ordre du jour de la prochaine Conférence des Présidents si celle-ci est prévue dans les dix jours[134]. Or, à l'Assemblée nationale, la Conférence des Présidents se réunit chaque mercredi à 11h ; mais au Sénat, elle se réunit de manière plus espacée[135]. Si aucune réunion n'est prévue dans les dix jours suivant le dépôt du texte, la Conférence des Présidents doit être convoquée sur demande d'un président de groupe de l'Assemblée nationale[136] et « *de deux groupes au moins* »[137] au Sénat. Il est donc très probable que cet encadrement temporel très strict « *fasse obstacle à des demandes d'application de l'article 39 aliéna 4 en Conférence des Présidents* »[138]. En tout état de cause, ce délai est insuffisant pour que le rapporteur du texte puisse réaliser une étude minutieuse de l'étude d'impact ; un délai plus étendu permettrait aux rapporteurs de solliciter « *l'appui d'instances susceptibles de délivrer un avis sur l'étude d'impact* »[139].

On peut enfin regretter la faiblesse de la sanction prévue, qui relativise l'influence de ce nouveau dispositif sur le rééquilibrage des rapports entre le Parlement et le Gouvernement. Si la Conférence des Présidents constate le non-respect des conditions de recevabilité du projet de loi, on pourrait penser que le processus d'examen du texte se trouve gelé en attendant qu'une étude d'impact conforme aux exigences de la loi du 15 avril 2009 soit présentée. Or, il n'en est rien : le pouvoir de veto de la Conférence des Présidents a seulement pour effet d'empêcher l'examen du texte en séance publique. Mais rien n'interdit son examen en commission : les articles 24 du règlement du Sénat et 83-1 de l'Assemblée nationale prévoient que les projets de lois déposés devant une chambre sont immédiatement envoyés à la commission permanente compétente, sans être examinés préalablement. La Conférence intervient dans un second temps pour fixer les dates de discussion en séance publique[140].
En outre, le Gouvernement peut contourner le veto de la Conférence des Présidents en déposant dans la seconde chambre un texte qui aurait été refusé par la première assemblée saisie[141]. Le seul recours possible pour la chambre qui aurait refusé l'inscription du projet de loi serait alors de saisir le Conseil Constitutionnel. S'il s'agit de possibilités offertes par le droit constitutionnel, il serait toutefois dangereux d'un point de vue politique de faire appel à ce genre de contournements : ils pourraient se solder par une crise politique et institutionnelle risquant très probablement de faire tomber le Gouvernement.

---

[132] PROTIERE Guillaume, *ibid.*, p. 73.
[133] Art.9, Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.
[134] Art. 9, loi organique du 15 avril 2009.
[135] La Conférence des présidents du Sénat se réunit le mercredi, généralement à 19h, mais pas de manière hebdomadaire, à la différence de l'Assemblée nationale.
[136] Art. 47-2, RAN.
[137] Art. 29-2, RS.
[138] COMBRADE Bertrand-Léo, *ibid*., p. 231.
[139] *Idem.*
[140] *Ibid*., p. 241.
[141] Il faudrait que le Gouvernement retire le projet de loi, ce que les règlements e l'Assemblée nationale et du Sénat lui permettent de faire à tout moment tant que le texte n'a pas été adopté (art. 84-1 RAN ; art. 25 RS).

3.3 Assemblée nationale et Sénat : deux lectures antithétiques de leur mission évaluative

Parce qu'ils sont le produit de multiples compromis « *les textes constitutionnels manquent, souvent volontairement, de précision* »[142] ; comme tous les autres textes, les constitutions sont « *ouvertes à la construction du sens* »[143]. Par conséquent, « *ce n'est pas parce qu'une compétence ou une obligation est littéralement énoncée sans un texte qu'elle s'impose d'elle-même. Un pouvoir demeure indéterminé tant qu'il n'a pas été employé, tant que son sens n'a pas été « vérifié »* »[144]. La pratique s'avère déterminante car c'est elle qui donne tout son sens à la compétence. Or, la pratique dépend de l'interprétation que le Parlement fait de la Constitution. En matière d'évaluation, celle-ci s'est révélée déterminante : l'Assemblée nationale, à l'origine de cette nouvelle compétence, a choisi une lecture littérale de la réforme constitutionnelle alors que le Sénat s'est contenté de développer l'évaluation législative.

3.3.1 Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale

Pour répondre à la nouvelle compétence du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques, l'Assemblée nationale a choisi de mettre en place un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

Présidé par le Président de l'Assemblée nationale, le CEC se veut être un organe d'évaluation transversal et transpartisan : c'est pourquoi il comprend trente-six membres désignés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes.

Le CEC est doté de trois missions :

- Évaluer les politiques publiques : il s'agit de sa fonction principale. Disposant d'un pouvoir d'auto-saisine il peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, réaliser des travaux portant sur des sujets transversaux. La première réunion du Comité, au début de chaque session, est consacrée à la définition du programme de travail pour toute la durée de celle-ci[145]. Il s'agissait en effet d'une condition nécessaire pour convaincre les présidents de commissions de l'utilité de créer un tel comité ; ces derniers craignaient en effet de se voir dépossédés d'une partie de leurs prérogatives. Depuis 2009, le CEC a publié vingt-huit rapports sous la XIV^{ème} législature et dix-neuf sous la XIII^{ème}, de deux types différents : les rapports d'évaluation de politiques publiques ou de législation et les rapports de suivi[146].
  Parce que le CEC se veut être résolument transpartisan, chaque sujet est traité par deux rapporteurs, un de la majorité et un de l'opposition ; en outre, chaque groupe politique dispose d'un droit de tirage par an.
  En moyenne, le travail d'investigation s'étend sur cinq à huit mois ; il s'agit du délai le plus long jamais accordé pour un rapport d'information. Le rapport, dense[147], est ensuite rédigé

[142] DAMAMME Dominique, « Les précédents. L'enjeu de la qualification », *Politix*, 1992, vol.5, n°20, 1992.
[143] FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 1971.
[144] DAMAMME Dominique, *idem.*
[145] Art. 2, Règlement Intérieur, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Le projet de règlement initial prévoyait que le Comité établit annuellement son programme de travail ; Bernard Accoyer s'est rangé à l'avis de Jean Mallot, vice-président de la MEC, et a accepté que ce programme puisse être complété ou modifié au cours de la cession, afin d'apporter plus de souplesse.
[146] Voir assemblee-nationale.fr, comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
[147] Les rapports font une centaine de pages en moyenne.

par les administrateurs du CEC, en lien avec les rapporteurs. Ceux-ci disposent d'outils variés : ils procèdent, à de nombreuses auditions ou organisent des tables-rondes pour entendre un maximum d'acteurs. Si besoin, ils envoient des questionnaires aux ministères ou aux administrations. Ils complètent leur information en se déplaçant sur le terrain, en France ou à l'étranger[148]. Ils peuvent également bénéficier d'une expertise extérieure, en sollicitant des cabinets d'audit ou des laboratoires de recherche : la procédure de commande répond aux exigences du code des marchés publics. Pour accélérer le processus de sélection de l'organisme d'évaluation, suite à un appel d'offre, un accord-cadre, renouvelable trois fois, a été conclu en 2011 avec huit cabinets d'audit[149]. Lorsque les rapporteurs du CEC décident de commander une étude, ils établissent un cahier des charges précis et le diffusent auprès des cabinets d'audits présélectionnés. Les candidatures reçues sont ensuite transmises au président du Comité, pour information, et aux questeurs pour validation ; responsables des finances de l'Assemblée, ce sont eux qui choisissent le cabinet qui procèdera à l'enquête. Une lettre d'engagement est ensuite rédigée avec l'organisme sélectionné. Recourir à une expertise extérieure exige six mois de travail ; si cette dernière enrichit indéniablement les rapports du CEC, l'administration estime qu'une commande par an est suffisante, sous peine de paralyser le Comité.

Les rapporteurs du CEC peuvent également solliciter l'aide de la Cour des Comptes, conformément à l'article 47-2 de la Constitution d'une mission d'assistance au Parlement pour l'évaluation des politiques publiques : sous la XIII^{ème} législature, le Comité a demandé l'assistance de la Cour pour deux évaluations, l'une sur la médecine scolaire et l'autre sur la politique d'hébergement des personnes sans domicile[150]. Sous la XIV^{ème} législature, environ deux commandes par an d'études préalables ont été adressées à la Cour : le Comité l'a sollicitée à sept reprises en cinq ans. Ces commandes sont justifiées de différentes manières : « *faciliter la reprise des travaux du Comi*té » [151] après les élections législatives de 2012 ou parce que le périmètre de la politique, très large, nécessite l'expertise préalable de la Cour afin de « *défricher* »[152] le sujet. Le choix du thème de l'enquête préalable est fait en concertation avec la Cour : il faut en effet « *qu'elle soit intéressée par l'enquête* »[153]. L'enquête de la Cour, une fois achevée, est présentée par Didier Migaud, premier président de la Cour des Comptes, aux membres du CEC. A l'issue de cette audition, ces derniers votent pour autoriser la publication de l'enquête de la Cour ; elle est alors publiée dans son intégralité en annexe du rapport du CEC. Le travail de la Cour est complémentaire de celui des parlementaires : elle apporte une expertise technique et dresse un état des lieux complet de la mise en œuvre de la politique publique[154].

---

[148] De 2009 à 2012, les rapporteurs du Comité ont effectué vingt-quatre déplacements en France : dix en Île-de-France et quatorze en province. Neuf voyages à l'étranger ont également été organisés, dans six pays différents : Canada (et Québec), Allemagne, Pays-Bas, Suède (deux fois), Royaume-Uni (deux fois), Belgique pour les institutions européennes (deux fois)[148].

[149] Le deuxième marché a été conclu en février 2015. Le quatrième marché a été conclu hors accord-cadre pour commander une enquête d'opinion selon la même périodicité ; il a fait l'objet d'une deuxième reconduction par décision du collège des Questeurs du 29 novembre 2016, BARTOLONE Claude, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du Règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le bilan de l'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques au cours de la XIVe législature*, AN, n°4539, 22 février 2017, pp. 15-16.

[150] *Ibid*., p. 18.

[151] JACQUAT Denis, TOURAINE Jean-Louis, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme*, AN, n°763, 28 février 2013, p. 8.

[152] Entretien avec un rapporteur du CEC sous la XIV^{ème} législature.

[153] Entretien un directeur du CEC.

[154] Entretien un directeur du CEC.

- Se prononcer sur la qualité des études d'impact : le CEC peut également être saisi, à la demande du président de la commission à laquelle le projet a été renvoyé au fond, ou du Président de l'Assemblée, pour donner son avis sur une étude d'impact accompagnant un projet de loi déposé par le Gouvernement. Le CEC ne disposant que de dix jours pour rendre un avis sur l'étude d'impact dont elle est saisie, Claude Goasguen et Jean Mallot ont été chargés en 2009 de mettre au point « *une méthode et une grille d'analyse des études d'impact* »[155] afin que le Comité soit le plus réactif possible et que ses avis soient argumentés. Claude Goasguen et Jean Mallot ont retenu le référentiel élaboré par le Secrétariat Général du Gouvernement : son service de la législation et de la qualité du droit et, plus particulièrement, la « mission Qualité de la norme », anime le travail interministériel sur les études d'impact. Selon les critères ainsi retenus, en termes de présentation, les études d'impact doivent : faire mention des différentes sources utilisées ; identifier les contributions extérieures ; mentionner les rubriques non renseignées[156] ; mesurer l'impact des différents ensembles de dispositions ; faire la distinction entre les articles d'un projet ratifiant des ordonnances selon qu'ils ont effectivement cet objet ou qu'ils en ont un autre ; présenter les objectifs et les options[157]. Quant au contenu à proprement dit de l'étude d'impact, il doit : faire preuve « *de précision* »[158] ; présenter « *la méthode de calcul* »[159] ; évaluer « *les conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* »[160] ; estimer le coût du dispositif ; présenter « *les incidences, directes, indirectes et connexes* »[161] ; prendre en compte des indicateurs et objectifs de performance[162] et mentionner les consultations menées avant la saisine du Conseil d'État. D'un point de vue pratique, les rapporteurs estimaient « *souhaitable que l'étude d'impact soit publiée par l'Assemblée nationale à la suite immédiate du projet de loi auquel elle se rapporte, dans un document unique* »[163].
  Le CEC peut également évaluer les amendements : l'article 98-1 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit en effet qu'un amendement peut faire l'objet d'une évaluation préalable à « *la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement de la commission »*[164] ou à « *la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement déposé par un député* »[165].

- Être la « tour de contrôle » en matière de contrôle et d'évaluation à l'Assemblée nationale : afin de permettre 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, le CEC peut se faire présenter les recommandations des missions d'information créées par les commissions ou par la Conférence des Présidents. Le Comité peut en effet proposer à la Conférence des Présidents l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports, de ceux des missions d'information ou des rapports de la Cour des Comptes portant sur des thèmes

[155]GOASGUEN Claude, MALLOT Jean, *Rapport sur critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, AN, n°2094, 19 novembre 2009.
[156] Il s'agit des dispositions sans objets, comme les dispositions transitoires ou les textes à abroger. Le Conseil d'État recommande au Gouvernement de les évoquer et de les justifier plutôt que de les passer sous silence.
[157] GOASGUEN Claude, MALLOT Jean, *ibid*., pp. 34-35.
[158] *Ibid.,* p. 35.
[159] *Idem.*
[160] *Idem.*
[161] *Idem.*
[162] *Idem.*
[163] *Ibid*., p. 38.
[164] Art. 98-1 RAN, alinéa 2.
[165] Art. 98-1 RAN, alinéa 3.

particuliers. Cette fonction d'organe centralisateur des travaux de contrôle et d'évaluation s'avère toutefois théorique : la véritable « tour de contrôle » en la matière reste la Conférence des Présidents.

Bien que le choix de l'Assemblée nationale ait été critiqué, la mise en place d'un comité dédié a permis « *d'inscrire la pratique évaluative dans la durée en la dotant de moyens de collecte de données et en structurant ses interventions* »[166].

3.3.2 Le développement de l'évaluation législative au Sénat

Si les sénateurs ont salué la reconnaissance officielle de la fonction de contrôle, ils n'ont pas jugé que la réforme constitutionnelle de 2008 était une révolution ; elle a été perçue comme la reconnaissance de pratiques existantes et l'invitation à aller plus loin. Le Sénat est attaché à ses pratiques institutionnelles : il considère que le contrôle est un pouvoir propre, qu'il exerce de manière autonome. Il revendique donc son indépendance par rapport à l'Assemblée nationale : à la différence de cette dernière, le Sénat se définit comme « *une assemblée permanente, qui dispose d'une relative autonomie par rapport au Gouvernement et qui travaille dans un esprit de pragmatisme* »[167]. C'est pourquoi, au Sénat, l'évaluation est conçue selon les mêmes critères que le contrôle. Elle doit s'exercer de manière continue : la Chambre Haute a donc choisi de développer les structures permanentes d'évaluation. A partir de 2009, elle a ainsi créé de nouveaux organes d'information extra-législatifs : les délégations sénatoriales. A la différence des délégations et des offices parlementaires, qui nécessitent le vote d'une loi, le Sénat a créé ces structures par des décisions extra-législatives unilatérales[168].

Le 7 avril 2009, l'Instruction générale du Bureau du Sénat a donc institué trois nouvelles délégations, propres au Sénat, dotées d'un secrétariat commun : la délégation sénatoriale à la prospective ; la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ; la délégation à l'Outre-Mer. Satisfait des résultats obtenus, le Sénat a instauré en 2014 une quatrième délégation sénatoriale, dédiée aux entreprises. Chacune de ces délégations est chargée, dans son domaine de compétence, d'informer le Sénat et de contribuer à l'évaluation des politiques publiques.

Néanmoins, en matière d'évaluation, le Sénat a fait de l'évaluation législative sa priorité. Celui-ci considère en effet qu'il est du devoir du Parlement d'assurer « le service après-vente »[169] des textes adoptés. Aussi, fidèle à ses principes, la réforme du règlement du Sénat a donc été l'occasion de consacrer le suivi de l'application des lois, pratiqué « *depuis une décision du Bureau en date de 1973* »[170] . Une commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, chargée « *de veiller à la mise en œuvre effective des textes votés par le Parlement* »[171], a ainsi été créée en novembre 2011 par l'article X *bis* de l'Instruction générale du Bureau. Après avoir retenu un certain nombre de lois, elle était chargée d'établir des rapports thématiques

---

[166] JACOB Steve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en Suisse, en France et aux Pays-Bas, op. cit.,* p. 147.
[167] Entretien avec un directeur de la division du contrôle.
[168] Arrêté du Bureau du Sénat ou décision d'une commission permanente par exemple.
[169] Entretien avec la Présidence du Sénat.
[170] GELARD Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution, présentée par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat,* Sénat, n° 427, 20 mai 2009.
[171] www.senat.fr.

comportant des recommandations ; elle s'est également vue confier la rédaction d'un bilan annuel de l'application des lois.

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois n'avait pas vocation à évaluer les politiques publiques dans leur ensemble mais à « *évaluer la pertinence des dispositifs législatifs : jurisprudence, cohérence…* »[172]. Il s'agissait d'une évaluation uniquement juridique. L'idée qui sous-tendait cette commission était qu'il fallait « *mieux contrôler pour mieux légiférer* »[173]. Le Sénat considère en effet qu'il « *n'y a pas de césure naturelle entre le contrôle et la législation* »[174] : évaluer les dispositifs législatifs permet en effet de vérifier « *s'ils fonctionnent, s'il faut les amender, les perfectionner ou les abroger* »[175].

La commission a été dotée de pouvoirs d'investigation importants : organisation d'auditions publiques et prérogatives similaires à celles d'une commission d'enquête. Enfin, elle avait la liberté de demander la tenue d'un débat en séance publique, ce qui devait permettre de nourrir la quatrième semaine de l'ordre du jour, dédiée au contrôle. Toutefois, malgré ces pouvoirs étendus, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, comme le CEC à l'Assemblée nationale, a « *été minorée dans tous ses attributs par rapport à une commission permanente* »[176]. Cette commission est née d'une disposition de l'Instruction générale du Bureau et non d'une résolution, ce qui minore *de facto* son statut ; quant à son nom, commission sénatoriale[177], a été choisi de manière à ne pas laisser entendre qu'il s'agissait d'une commission parlementaire ; le terme « sénatorial » doit être entendu dans son sens le plus strict, c'est-à-dire créé dans l'enceinte du Sénat. Enfin, elle disposait de moyens humains et financiers très limités : ne disposant d'aucun administrateur dédié, elle devait s'appuyer sur les commissions permanentes. Celles-ci ont donc maitrisé non seulement les sujets retenus mais aussi le processus d'élaboration des rapports. Les méthodes de travail utilisées par la commission étaient classiques : une fois nommés par la commission sénatoriale, les rapporteurs organisaient des auditions, compulsaient les documents et les notes préparées par l'administrateur. Comme au CEC, un système de co-raporteurs, associant un sénateur de la majorité et un de l'opposition, a été institué. La mainmise des commissions permanentes était telle qu'elles géraient en interne la rédaction du rapport : dans les faits, les deux rapporteurs appartenaient à la même commission permanente et travaillaient de leur côté avec l'administrateur de ladite commission permanente. Les autres membres de la commission sénatoriale étaient parfois associés à certaines auditions ; mais comme ces rapports étaient thématiques, « *les auditions n'intéressaient pas les autres membres de la commission sénatoriale* »[178]. Une fois terminé, le rapport leur était toutefois présenté. Il pouvait également donner lieu à un débat lors de la semaine de contrôle.

En ce qui concerne les suites concrètes des rapports de la commission sénatoriale, elles étaient à la discrétion des auteurs : c'était à eux de prendre l'initiative de déposer un amendement sur la base de leurs préconisations ou de présenter une proposition de loi.

Dotée de moyens humains et financiers quasi inexistants et vivant sous tutelle des commissions permanentes, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a été dissoute lors du renouvellement triennal de 2014. Le Sénat n'a pas souhaité reconduire « *cette*

[172] *Idem.*
[173] *Idem*.
[174] Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.
[175] *Idem.*
[176] Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.
[177] Le Sénat a privilégié l'appellation de « commission » à celle de « comité » car ce dernier a « *mauvaise presse dans les assemblées parlementaires* ». Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.
[178] *Idem.*

expérience […] dans le souci de restituer aux commissions permanentes la plénitude de leurs prérogatives de contrôle sur un domaine où elles sont indiscutablement les mieux placées, puisqu'elles ont eu à connaître dès le départ les lois dont il faut vérifier la mise en application en aval »[179].

Le bilan des initiatives sénatoriales en matière d'évaluation s'avère donc mitigé : si le Sénat effectue une évaluation législative de qualité, il ne s'agit pas pour autant d'évaluation de politiques publiques à proprement parler.

4. Une évaluation parlementaire toujours balbutiante

Malgré l'attribution d'une compétence constitutionnelle en matière d'évaluation des politiques publiques, le Parlement peine à assumer son rôle d'évaluateur (4.1). Dix ans après la réforme constitutionnelle de 2008, les assemblées cherchent encore à définir leur modèle évaluatif (4.2).

4.1 L'impact limité de la réforme constitutionnelle de 2008

La création du CEC témoigne de la volonté de l'Assemblée nationale de développer l'institutionnalisation de l'évaluation, conformément au souhait du Constituant en 2008. Le Comité présente toutefois des limites significatives qui ne lui permettent pas de réaliser de véritables évaluations :

- Au plan conceptuel tout d'abord : la principale limite au développement de l'évaluation vient du fait que celle-ci n'ai jamais été définie officiellement par les assemblées. Dix ans après la réforme constitutionnelle de 2008, la notion même d'évaluation reste floue : la majorité des députés ne fait pas la distinction entre le contrôle et l'évaluation ; ils associent l'évaluation à une démarche d'information poussée, sans autres précisions méthodologiques. Certains confondent évaluation et contrôle de l'application des lois : il s'agit pour eux de vérifier si la loi est bien applicable grâce aux décrets d'application *ad hoc*. A l'Assemblée nationale, sur deux législatures, on s'aperçoit que les « anciens députés » – ceux qui ont vécu l'avant et l'après réforme constitutionnelle – comme ceux qui ont été nouvellement élus en 2012, restent imperméables à la notion d'évaluation ; il en va de même au Sénat.

- Au plan méthodologique ensuite : parce que le Parlement ne maîtrise pas véritablement la notion d'évaluation, les méthodologies employées ne correspondent pas aux standards évaluatifs. Lors de sa création, le CEC avait fait un réel effort doctrinal : il avait retenu la méthodologie présentée par Maurice Baslé dans son article consacré à l'évaluation des politiques économiques, paru dans *Les cahiers français*, très proche de celle de la FSE. En effet, évaluer une politique publique implique de suivre un processus clairement défini[180], que le Comité ne respecte pas. Il faut tout d'abord élaborer un projet d'évaluation afin de clarifier les objectifs et les différentes étapes de l'évaluation envisagée. Il en va de la crédibilité de l'évaluation : comme l'a fait remarquer le Conseil de l'Évaluation, « *les évaluations qui ne sont pas bien*

[179] BERIT-DEBAT Claude, *Rapport d'information fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31mars 2015*, Sénat, n°495, 10 juin 2015, p. 8.

[180] Sur les questions de méthodologies, voir DREES, *Méthodes d'évaluation des politiques publiques. Acte du séminaire*, 2011 *;* Inspection générale de l'Administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des Affaires sociales, *Cadrage méthodique de l'évaluation des politiques publiques*, décembre 2012 ; Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, *Évaluation des politiques publiques (EPP) : principes, processus et méthodes*, avril 2015.

préparées et pilotées risquent de poser des problèmes de crédibilité. Cela peut réduire les chances d'obtenir une large approbation de leurs conclusions et recommandations de la part des porteurs d'enjeux »[181]. Le projet d'évaluation détermine le cadre de l'évaluation, son objet et la méthode à employer. Il permet également de dresser un bilan des informations disponibles, d'esquisser un programme d'étude, de définir les modes de communication et de diffusion des résultats. A l'Assemblée nationale, ces points sont effectivement évoqués lors de la première réunion entre les rapporteurs du CEC et l'administrateur qui leur a été affecté : conformément aux recommandations du Conseil national de l'évaluation, au début de chaque mission, une note de cadrage est élaborée, destinée à « *fixer le périmètre de l'évaluation en identifiant les outils et les acteurs en cause, ainsi qu'à définir les questions évaluatives auxquelles les rapporteurs auront à répondre* »[182]. Si l'évaluation n'est pas « *une opération purement scientifique* »[183], elle nécessite d'utiliser une méthode rigoureuse, mobilisant des moyens humains, techniques et financiers importants. Parce que le CEC dispose de ressources limitées, ses travaux n'atteignent pas le degré de scientificité qu'exige l'évaluation des politiques publiques : contraint de faire « *avec les moyens disponibles* »[184], le CEC travaille « *de manière assez similaire à la façon dont les missions d'information créées par les commissions permanentes ou par la Conférence des présidents conduisent leurs travaux, quoique selon un format généralement un peu plus étoffé en nombre de semaines d'auditions et donc de personnes entendues* »[185] ; or, un rapport d'information parlementaire ne saurait être confondu avec une évaluation des politiques publiques. Celle-ci reste une discipline à part entière qui recourt « *aux méthodes de recherches des sciences sociales pour apprécier les politiques vues comme des processus d'action spécifiques »*[186]. Ainsi, lorsque le Comité fait appel à un prestataire extérieur ou sollicite l'aide de la Cour des Comptes, ses rapports gagnent indéniablement en qualité : le recours aux prestataires extérieurs a permis d'enrichir les données quantitatives à la disposition des rapporteurs. Dans le rapport d'activité du CEC sous la XIV[ème] législature, le président Bartolone a reconnu que seule l'aide apportée par les cabinets privés permet au CEC de réaliser de véritables évaluations[187], preuve que celui-ci ne maîtrise pas en interne les enjeux évaluatifs.

- Au plan organisationnel enfin : outre les carences méthodologiques dont pâtit le Comité, son organisation même ne lui permet pas de mener des évaluations de manière optimale. Parce que le CEC leur était similaire en termes de moyens et de mode de fonctionnement, il a trouvé sa place parmi les différents organes d'expertise

[181] Conseil national de l'évaluation, *L'évaluation en développement*, Rapport annuel, 1997, p. 33.
[182]BARTOLONE Claude, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du Règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le bilan de l'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques au cours de la XIVe législature*, AN, n°4539, 22 février 2017, p.13.
[183] PERRET Bernard, *ibid.*, p. 9.
[184] Entretien avec un directeur du CEC.
[185] BARTOLONE Claude, *ibid*., pp. 13-14.
[186] NIOCHE Jean-Pierre, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *revue française de science politique,* n°32, 1982, p. 33.
[187] Le président Bartolone estimait que « *les études commandées dans le cadre d'un marché subséquent comprennent un important volet qualitatif, détaillé dans les documents constitutifs de l'appel d'offres, qui se traduit par des entretiens sur le terrain avec toutes les parties prenantes de la politique évaluée, que ce soit sous la forme de rendez-vous individuels, d'enquêtes en ligne, de « focus groupes » ou de toute autre technique appropriée proposée par le prestataire et approuvée par les rapporteurs au cas par cas. Ces méthodes ont été mises en œuvre de manière extensive et avec profit par chacun des trois cabinets ou groupements spécialisés en évaluation de politiques publiques mandatés pour les trois études réalisées sous cette législature* », *ibid*., p. 18.

préexistants. Les préventions à son encontre ont disparu : les présidents des commissions permanentes craignaient que le CEC ne fasse doublon avec les autres structures d'évaluation. Or, les compétences de chaque organe sont claires : la MEC, la MECSS, l'OPECST et les délégations traitent de problématiques sectorielles, sous un angle budgétaire ou scientifique. Le travail du CEC dépasse l'approche budgétaire : il procède à une évaluation *ex-post* de politiques publiques. Au fil des années, un dialogue serein s'est établi entre les structures d'évaluation, chacune veillant à traiter les sujets de son ressort. L'impératif de transversalité a conditionné la survie institutionnelle du Comité, même s'il oblige les groupes politiques à être inventifs. Ces derniers peinent souvent à trouver des sujets : « *Les thèmes abordés par le CEC comportent beaucoup de contraintes : il faut que ce soit transversal, tout en étant politique, sans être traité par une mission d'information ; c'est un vrai casse-tête* »[188]. L'obligation de transversalité tend toute fois à s'assouplir, comme en témoigne le directeur du Comité, Philippe Lamy : « *Certains sujets ne respectent pas tout à fait le critère de transversalité : c'est le cas notamment du rapport sur la carte scolaire*[189]*. Mais comme on a eu l'aval de la commission des Affaires sociales, le Comité a pu s'emparer du sujet* »[190].

Le CEC travaille donc de manière harmonieuse avec les autres organes de contrôle et d'évaluation ; mais son avenir n'est pas assuré pour autant. L'Assemblée nationale, dans un souci de cohérence institutionnelle, a mis en place une structure similaire à celles déjà existantes. Or, l'évaluation des politiques publiques nécessite des moyens importants, aussi bien humains que matériels. Ceux alloués au CEC, bien qu'étoffés au fil des législatures, fluctuent et restent limités : ainsi, s'il dispose de neuf postes d'administrateurs, le Comité connaît régulièrement des vacances ; quant à son budget, il varie d'année en année[191]. Or, l'Assemblée nationale cherche à rationaliser ses dépenses, dans un souci d'économies : en cas de changements de priorité, le Comité n'est pas à l'abri de coupes budgétaires qui menaceraient son avenir et ses capacités d'action. Son avenir dépend donc de la volonté politique du président de l'Assemblée nationale de promouvoir l'évaluation.

Renforcer les moyens matériels du CEC permettrait d'assurer son avenir et d'approfondir les rapports. Ce renforcement passe par le développement du recours à des organismes d'évaluation externes. Les rapporteurs pourraient commander à des experts extérieurs[192] les études qu'ils n'ont pas la possibilité de réaliser eux-mêmes. Cela leur permettrait également d'obtenir des informations indépendantes, sans nécessairement recourir à l'administration : car si cette dernière doit collaborer avec les parlementaires, la manière dont elle présente les données ou exécute les calculs peut orienter l'information communiquée aux députés ; et ces derniers n'ont pas les moyens de vérifier les chiffres présentés[193]. Derrière l'argument budgétaire – à savoir la politique d'économie de l'Assemblée nationale – se cache une position de principe : il n'est pas dans la culture du Parlement français de déléguer une compétence qui lui appartient en propre : députés et sénateurs redoutent « *l'entrée en force dans leur délibération de points de vue d'experts qui auraient contraint leurs choix et substitué*

[188] *Idem.*
[189] DURAND Yves, SALLES Rudy, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale*, AN, CEC, n°3295, 1er décembre 2015.
[190] Entretien avec un directeur du CEC.
[191] *Idem.*
[192] On pense notamment aux cabinets d'audit et aux laboratoires universitaires.
[193] Entretien avec un chargé de mission du groupe Les Républicains.

des critères rationalistes aux normes et valeurs démocratiques »[194]. En outre, la faible audience du Comité au sein de l'Assemblée nationale reste problématique. Le CEC est encore, on l'a vu, peu connu des parlementaires non-membres : pour eux, il s'agit d'une structure nébuleuse. Les députés interrogés qui n'en ont jamais fait partie reconnaissent ne pas connaître son fonctionnement. Ils retiennent toutefois deux principes, qui constituent selon eux l'ADN du Comité : la transversalité des sujets et le binôme de co-rappoteurs majorité/opposition.

Alors que le CEC avait vocation devenir la « *tour de contrôle de l'évaluation* »[195] à l'Assemblée nationale, les initiatives en matière d'évaluation restent difficiles à rationaliser : malgré la réforme constitutionnelle, elles continuent à se multiplier, sans qu'il y ait de véritable concertation entre les différents organes. Or, la structuration des travaux d'évaluation est un gage d'efficacité. Les entretiens réalisés et les observations sur le terrain montrent qu'à l'Assemblée nationale l'évaluation des politiques publiques est directement associée au CEC : les députés savent que le Parlement doit évaluer les politiques publiques et considèrent que c'est le rôle du Comité. Ce dernier constitue certes une structure dédiée à l'évaluation – bien que sa dénomination mentionne une mission de contrôle, ce qui atteste d'un certain flottement au moment de sa création[196] – mais qui n'en a pas le monopole, comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel. L'évaluation des politiques publiques est une compétence partagée au sein du Parlement : les commissions permanentes comme les délégations continuent à évaluer les politiques publiques dans leurs domaines de compétences. Ainsi, si le CEC peut demander l'assistance de la Cour des Comptes, la commission des Finances de l'Assemblée nationale et celle du Sénat ne manquent pas de commander elles aussi trois à cinq enquêtes par session à la Cour. Sans compter qu'une grande partie du travail de contrôle et d'évaluation résulte d'initiatives personnelles de députés, qui travaillent seuls[197]. Les groupes politiques et les administrateurs essaient de recenser les travaux en cours pour éviter les doublons ; mais ils ne peuvent que conseiller les parlementaires ou leur signaler les travaux similaires en cours, ces derniers restant décisionnaires.

Toutefois, malgré ces limites, le CEC a obtenu des résultats : certaines évaluations ont mis en lumière des dysfonctionnements législatifs ou administratifs patents. On peut citer le rapport sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article 1er de la loi TEPA[198], qui a notamment démontré un effet d'aubaine sur les cotisations sociales pour les employeurs. Ou encore le rapport de Martine Pinville et Bérengère Poletti sur l'évaluation du développement des services d'aide à la personne[199], qui a permis de mettre à jour une difficulté concernant les retraités non imposés : ces derniers ne pouvaient bénéficier d'aucune aide fiscale même s'ils étaient en situation de perte d'autonomie. Grâce à la détermination des rapporteurs à promouvoir leurs préconisations, certains rapports du CEC ont contribué à améliorer la qualité de la loi.

---

[194] LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, *Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, LIEPP, *policy paper* n°1, mai 2013, pp. 59-60.

[195] WARSMANN Jean-Luc, *Rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale,* AN, n° 1630, 30 avril 2009, p. 269.

[196] Entretien avec un administrateur du Sénat, membre de la division du contrôle.

[197] Entretien avec un secrétaire du groupe Les Républicains.

[198] GORGES Jean-Pierre, MALLOT Jean, *Rapport fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepa »*, AN, n°3615, 30 juin 2011.

[199] PINVILLE Martine, POLETTI Bérengère *Rapport d'information sur l'évaluation du développement des services d'aide à la personne*, AN, CEC, n°2437, 9 décembre 2014.

Quant au Sénat, il reste fidèle à ses pratiques institutionnelles : bien qu'il ait fait de l'expertise le fer de lance de sa légitimité, il continue pourtant à ne pas s'impliquer dans l'évaluation des politiques publiques à proprement dite. Pour satisfaire à sa mission d'évaluation, le Sénat a, outre le développement de l'évaluation législative, créé trois nouvelles délégations : sur la décentralisation, la prospective et l'entreprise. Qualifiées « *d'organes permanent d'évaluation et d'expertise* »[200], ces délégations ont vocation à évaluer certaines politiques publiques. Si elles produisent des rapports bien documentés, ceux-ci ne répondent pas pour autant aux standards évaluatifs. Comme le souligne Annie Fouquet, l'évaluation « *a pour objectif d'optimiser une politique en analysant les écarts entre, d'une part, les résultats qui en sont attendus pour répondre aux besoins de la société et, d'autre part, les résultats qui ont été obtenus* »[201]. Elle nécessite une démarche rigoureuse : elle s'appuie « *sur les indicateurs de suivi (pilotage) qui donnent les « réalisations » du programme (outputs), mais elle s'interroge plus largement sur les « résultats » pour la société (outcomes et impacts), sur la façon dont ils sont obtenus, sur le rôle des acteurs, pour apprécier la pertinence de la politique au vu des besoins de la société et de leur évolution* »[202]. Or, les rapports des délégations sénatoriales sont élaborés de manière classique : des auditions, des tables rondes[203] ou des déplacements sont organisés ; ce travail d'investigation est complété par l'exploitation de données et de rapports parlementaires, administratifs[204], ou réalisés par des cabinets de conseil[205]. Des efforts d'analyse ont toutefois été réalisés : ces rapports sont élaborés sur un temps long[206] ; en outre, les sénateurs recourent désormais à des consultations par *Internet* afin de recueillir les données les plus fines possibles[207]. Ces rapports ont également une visée pragmatique : la plupart d'entre eux s'accompagnent de recommandations destinées à répondre aux problèmes identifiés par les rapporteurs au cours de leur travail.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle, le Sénat reste fidèle à ses principes en matière d'évaluation des politiques publiques : il considère toujours que l'évaluation législative reste la priorité du Parlement, comme en témoignent les propos du

---

[200] www.senat.fr, « Le contrôle du Gouvernement », consulté le 2 janvier 2018.

[201] FOUQUET Annie, « L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n°4, 2013, p. 840.

[202] *Idem.*

[203] Ainsi, le rapport d'information n° 117 (2016-2017) de MM. Roger KAROUTCHI et Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective, déposé le 9 novembre 2016, consiste en la retranscription de tables-rondes, structurées en trois thématiques.

[204] Le rapport d'information n° 676 (2016-2017) de MM. Rémy POINTEREAU et Martial BOURQUIN, fait au nom de la Délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 20 juillet 2017, a ainsi été réalisé à partir de l'exploitation des données et rapports déjà publiés, et des auditions des auteurs du rapport du Commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) sur *« La revitalisation commerciale des centres-villes »* et des responsables du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en charge du programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs.

[205] Ce fut le cas pour le rapport d'information n° 527 (2015-2016) de MM. Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 5 avril 2016. Les sénateurs ont essentiellement basé leur travail sur les analyses et les simulations réalisées par le cabinet de conseil Michel Klopfer, spécialiste de l'analyse financière des collectivités locales, de la réforme de la dotation globale de fonctionnement présentée fin 2015.

[206] Le rapport d'information n° 440 (2016-2017) de MM. Claude Nougein et Michel Vaspart, fait au nom de la Délégation aux entreprises, déposé le 23 février 2017, a nécessité cinq mois de travail.

[207] Pour le rapport d'information n° 181 du 6 décembre 2016, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, les rapporteurs, Éric Doligé et Marie-Françoise Perol-Dumont ont consulté les élus locaux par Internet. En un mois, quatre-mille-cinq-cent contributions sont parvenues, dont 57 % provenant de maires. Ces contributions ont permis aux rapporteurs d'acquérir une connaissance fine de l'incidence des réformes des services déconcentrés sur les collectivités territoriales, des difficultés que ces dernières rencontrent ou anticipent, et de leurs attentes à l'égard de l'État et de ses services.

Président Larcher : « *Nous ne pouvons limiter notre activité de contrôle aux seules politiques publiques. Il nous faut l'étendre au contrôle des lois* »[208]. Et si le Parlement doit évaluer les politiques publiques, il ne peut le faire qu'en bénéficiant de l'expertise de la Cour des Comptes[209]. C'est pourquoi, le Sénat n'hésite pas à solliciter son aide : pour l'année 2016-2017, onze travaux ont été demandés dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement.

4.2 La recherche d'un modèle français d'évaluation parlementaire

La relation entre l'évaluation des politiques publiques et le Parlement s'avère paradoxale *: « d'un côté, les Parlements par leur légitimité démocratique sont a priori l'organisation la mieux placée pour exercer un contrôle de l'activité de l'exécutif. Mais, en pratique, malgré des tentatives diverses, aucun modèle ne s'est imposé qui permette d'atteindre cet objectif »*[210]. En effet, en dépit de leurs ambitions, « *les Parlements ne sont jamais parvenus à exercer réellement cette fonction* »[211].

La France cherche encore à définir un modèle d'évaluation parlementaire comme en témoigne le succès mitigé des diverses initiatives menées en la matière depuis trente ans. La réforme constitutionnelle a eu des vertus certaines : non seulement elle a doté constitutionnellement le Parlement d'une compétence en matière d'évaluation des politiques publiques mais elle a également contraint les assemblées à mener une véritable réflexion sur les objectifs de cette évaluation et les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre.

L'Assemblée nationale, consciente de sa faiblesse en ce domaine, est à la recherche de nouveaux moyens d'expertise ; en 2017, ce fut l'un des axes de travail majeur du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation. Pour renforcer les moyens d'expertise du Parlement, celui-ci, dans un souci d'efficacité et d'économie, s'est d'abord tourné vers le développement de sa collaboration avec d'autres organes publics. En effet, puisque le Parlement français dispose de moyens internes d'évaluation limités et reste réticent à l'idée de déléguer les évaluations à des cabinets privés, il pourrait avantageusement travailler plus étroitement avec d'autre organismes d'évaluation, à l'image de nombreux parlements européens. Le Parlement pourrait ainsi encore renforcer sa collaboration avec la Cour des Comptes, à l'image des rapports que le Parlement britannique entretient avec le *National Audit Office*.

En 2008, le Constituant a confié à la Cour une mission d'assistance au Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques : le nouvel article 47-2, issu de la révision de 2008, a également redéfini la collaboration entre la Cour des Comptes et les assemblées. Auparavant, les missions d'assistance de la Cour au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale figuraient aux derniers aliénas des articles 47 et 47-1 de la Constitution. Désormais, avec l'article 47-2, un article lui est spécifiquement dédié[212], qui consacre implicitement la fonction de conseil de la

[208] LARCHER Gérard, *Conférence de presse*, Sénat, 24 janvier 2018.
[209] Il était déjà parvenu à cette conclusion en 1995. Son rapport consacré à l'évaluation parlementaire concluait que « *mis à part les Parlements italien, et surtout suisse, qui ont introduit des mécanismes originaux d'évaluation des politiques publiques, les autres Parlements européens utilisent leurs liens privilégiés avec la Cour des Comptes* » (Sénat, *L'évaluation des politiques publique par le Parlement*, rapport, Note de synthèse, Étude de législation comparée, n°8, 1995).
[210] LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, *ibid*., p. 80.
[211] *Idem.*
[212] CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, coll. « Essais », Point, 2017, p. 233.

Cour[213]. Allant « *au-delà de la filiation pure et simple avec [ses] travaux habituels* »[214], la réforme place la Cour dans une « *phase nouvelle tout à fait différente, consacrée à la détermination préalable des orientations et des choix* »[215] où elle « *apparaît finalement comme un organe d'évaluation et d'expertise pour l'ensemble de la réflexion budgétaire, une fonction qui dépasse très largement sa fonction traditionnelle de gardien des règles budgétaires* »[216]. Avec l'évaluation des politiques publiques, le conseil que la Cour fournit au Parlement change de dimension, même s'il s'avère juridiquement limité[217] : il dépasse le champ des finances publiques pour faire de la rue Cambon « *un aiguillon de la bonne politique* »[218], revalorisant ainsi la place de la Cour dans les institutions.

Depuis 2008, la Cour a renforcé son expertise en matière d'évaluation des politiques publiques. Suite aux premières évaluations réalisées, elle a lancé une réflexion méthodologique interne. En 2012, Didier Migaud, Premier Président, a confié à M. Claude Thelot, alors conseiller-maître en service extraordinaire, la mission d'animer une réflexion à partir du retour d'expérience de ces évaluations. Ce dernier a mené un travail approfondi de concertation dans chacune des sept chambres de la Cour, qui a abouti à une instruction du Premier Président le 10 juillet 2013. Suite à cette réflexion interne, la Cour considère qu'une politique est évaluable si elle respecte certains critères : elle doit produire des effets mesurables, être de taille intermédiaire, correspondre à une ancienneté moyenne, présenter des enjeux significatifs et être d'une complexité raisonnable. Cette approche rejoint les analyses du rapport commun réalisé par l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances en décembre 2012 sur le cadrage méthodologique des évaluations de politiques publiques[219].

Depuis 2015, « *les travaux d'évaluation sont menés à la Cour dans le cadre des normes professionnelles spécifiques à cette mission* »[220] : la Cour procède systématiquement à une étude de faisabilité ; afin de distinguer le contrôle de l'évaluation, elle nomme des rapporteurs distincts de ceux qui contrôlent organismes publics concernés ; les parties prenantes sont clairement identifiées ; la publication des travaux est systématique[221]. Si la Cour n'a pas créé de chambre spécifiquement dédiée à l'évaluation, un conseiller-maître, désigné par le Premier Président, est chargé d'animer et d'appuyer les équipes d'évaluation. Il dispose pour cela du « centre d'appui métier » (CAM), créé en 2013 au sein de la Cour, qui fournit les outils et l'aide méthodologique nécessaires, notamment en matière de recours aux méthodes quantitatives : guides, accès aux bases, données statistiques publiques et privées, acquisition de logiciels d'analyses et de traitements statistiques, sondages, *etc*. La Cour autorise également plus facilement le recours à l'expertise externe : en 2014, elle a poursuivi

[213] Selon Fanny Grabias *« la reconnaissance et l'élargissement constitutionnel des missions de la Cour, au travers notamment de l'évaluation des politiques publiques, nous conduit à y voir une reconnaissance implicite de la fonction de conseil de l'institution : le constituant confie à la Cour une mission nouvelle qui aura, selon nous, tendance à développer les recommandations et leur suivi, et surtout dans un domaine qui concerne désormais l'ensemble de la sphère publique* », « La Cour des Comptes, entre assistance et conseil », IRENEE-Nacy Université, 2001p. 14-15

[214] ESCLASSAN Marie-Christine, « Les évolutions de la place de la Cour des Comptes dans le processus de décision budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n° 59, 1997, p. 35.

[215] *Ibid.*

[216] *Ibid*.

[217] Comme le précise Fanny Grabias, « *implicitement reconnue par la révision constitutionnelle de 2008, la fonction de conseil n'est pourtant pas juridiquement consacrée. Les limites à cette consécration se révèlent dans le partage des fonctions d'évaluation avec les pouvoirs publics, mais également dans l'analyse de la fonction de conseil telle qu'on la rencontre ailleurs, qui tendrait à faire de la Cour un conseiller singulier », ibid.,* p. 17.

[218] SEGUIN Philippe, « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 223.

[219] Première conférence des réformes, *Propositions des groupes de travail,* Rapport, *op.cit*., p. 205.

[220] MIGAUD Didier, *Rapport public annuel*, Tome II, Cour des comptes, 2017, p. 108.

[221] *Ibid*., p. 710.

ses efforts pour perfectionner sa capacité à évaluer les politiques publiques en organisant des formations spécialisées au profit des rapporteurs[222].

Si la Cour s'investit autant dans l'évaluation, c'est qu'elle y voit un moyen « *d'améliorer sa contribution à l'accomplissement de sa mission constitutionnelle d'information des pouvoirs publics et des citoyens tout en constituant un vecteur d'homogénéisation de la qualité générale de ses travaux* »[223]. Même si la Cour veille à ne pas délaisser ses autres missions, la « *greffe* »[224] de l'évaluation a bien pris comme en témoignent les propos de Didier Migaud : « *il faut en finir avec les controverses de principe sur les évaluations et s'engager pour démultiplier, quantitativement et qualitativement, les évaluations dans notre pays, et la Cour des comptes est prête à apporter toute sa contribution dans cette entreprise* »[225]. L'assistance de la Cour apparaît ainsi comme l'atout majeur du Parlement pour exercer pleinement sa mission d'évaluation : elle lui assure d'obtenir des évaluations de qualité et indépendantes.

Le renforcement de la collaboration entre la Cour des Comptes et le Parlement constitue l'un des succès de la réforme de 2008. Les assemblées souhaiteraient donc la renforcer davantage : le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les moyens de contrôle et d'évaluation, présidé par Jean-Noël Barrot (Modem), installé en prévision de la réforme constitutionnelle de 2018, a suggéré que l'assistance de la Cour s'adresse exclusivement au Parlement[226].

Le Parlement pourrait également travailler en lien avec le Conseil économique, social et environnemental. Celui-ci s'est en effet doté en 2010 d'une délégation à la prospection et à l'évaluation des politiques publiques afin de « *de réfléchir aux principaux défis économiques, sociaux et environnementaux du futur et de contribuer à l'évaluation des politiques publiques* »[227], conformément aux nouvelles missions confiées au CESE par la loi organique du 28 juin 2010[228] ; cette délégation a produit sept rapports. Or, dans le cadre de la réforme institutionnelle qu'il a annoncé le 3 juillet 2017, le Président Macron souhaite faire du CESE « *une chambre du futur »*[229] en améliorant notamment « *son interactivité avec le gouvernement et les deux autres assemblées législatives* »[230]. Le CESE souscrit à ce projet : il aimerait en effet voir « *son rôle renforcé sur "l'évaluation des politiques publiques, afin d'apporter l'expression de la société civile", en partenariat avec la Cour des comptes et le Défenseur des droits »*[231]. Le Parlement pourrait ainsi établir une collaboration fructueuse avec le CESE, en lui déléguant la réalisation de certaines évaluations.

Le groupe de travail proposait également « *le rattachement au Parlement d'entités administratives déjà existantes qui compléteraient fort utilement les compétences détenues au Parlement et dont la vocation d'animation du débat public rejoint celles des assemblées parlementaires* »[232] ; ce transfert s'accompagnerait d'un transfert de budget afférent. Si l'on

[222] *Idem.*
[223] *Idem.*
[224] *Idem.*
[225] MIGAUD Didier, « Les cinq défis de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n°4, 2013, p. 858.
[226] Première conférence des réformes, *Propositions des groupes de travail,* AN, décembre 2017, p. 204.
[227] www.lecese.fr, consulté le 23 janvier 2018.
[228] Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.
[229] MACRON Emmanuel, D*iscours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès*, 3 juillet 2017.
[230] Courrier adressé par Patrick Bernasconi aux conseillers *in* « Le CESE veut être acteur de sa réforme », *Le Monde*, 17 novembre 2017.
[231] *Idem.*
[232] *Idem.*

comprend l'intérêt d'un tel dispositif pour le Parlement, il semble peu probable que l'Exécutif accepte un tel transfert de compétence.

Bien qu'il soit très satisfait du travail mené en collaboration avec la Cour des Comptes et qu'une majorité de pays européens délègue à celle-ci la réalisation des évaluations, le Parlement semble se diriger vers un renforcement de ses moyens d'expertise internes, conformément à ses pratiques institutionnelles. De nombreux députés entendus par le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation ont regretté de ne pas bénéficier de compétences plus diversifiées, comme des économistes, des statisticiens, des ingénieurs, ou encore des fiscalistes et des scientifiques au sein des assemblées. Celles-ci pourraient alors, pour répondre à ce besoin, favoriser *« la mobilité externe des administrateurs dans les services d'évaluation ou de contrôle de l'Exécutif où ils pourront acquérir de nouvelles compétences, en constituant des entités nouvelles relevant de son autorité mais avec un degré d'autonomie suffisant pour répondre au soupçon de partialité, ou encore en passant contrat avec des organismes académiques ou privés* »[233]. Certains députés, à l'image d'Amélie de Montchalin, députée La République En Marche et co-présidente de la MEC, souhaiterait voir créer au sein du Parlement « *une cellule d'évaluation budgétaire* »[234], composée d'« *une équipe indépendante de chiffrage économique et financier […] composée d'économistes et de statisticiens, comme cela existe aux États-Unis ou au Royaume-Uni »*[235]. L'objectif de cette initiative serait « *d'installer le Parlement sur un pied d'égalité avec le gouvernement »*[236] en le dotant d'un « *outil de chiffrage et d'expertise autonome* »[237]. Ces propositions ayant fait l'objet d'un consensus transpartisan, elles ont été relayées dans la presse par le biais d'une tribune cosignée le 18 avril 2018 par quatorze députés dont Amélie de Montchalin, Valérie Rabault (PS), Éric Woerth (LR) ou Éric Coquerel (France insoumise)[238]. Les députés appellent de leur vœux la création d'« *un office d'évaluation des politiques publiques, avec en son sein une unité de chiffrage transpartisane et indépendante de l'administration et des groupes d'intérêts […] qui puisse à la fois chiffrer [les] propositions [du Parlement] et expertiser celles du gouvernement, évaluer les politiques mises en œuvre, et préparer les débats à venir* »[239]. Malgré les ambitions affichées, la place du Parlement français dans les institutions, tout comme les moyens humains et financiers dont il dispose, ne peuvent en aucun cas se comparer à ceux du Congrès américain. Celui-ci est en effet considéré comme un contrepouvoir privilégié : en conséquence, il dispose « *de pouvoirs constitutionnels importants, d'une forte autorité et surtout de moyens administratifs et financiers pour exercer un contrepoids puissant à l'égard de l'Exécutif* »[240]. A cela s'ajoute la fragmentation des centres de pouvoirs au sein du Congrès et le poids politique de chacun de ses membres qui incitent les députés et sénateurs à exercer pleinement leurs fonctions, y compris en matière d'évaluation des politiques publiques[241]. Il semble donc peu probable que le Parlement français puisse se doter d'une structure aussi efficace que le *GAO*.

Quant au Sénat, hostile en 2008 à la création d'un comité d'évaluation à l'Assemblée nationale, il semble réviser sa position : à l'issue de la réunion du Bureau le 24 mai 2018, le questeur délégué Vincent Capo-Canellas a introduit la possibilité d'avoir recours à des expertises extérieures lors des phases d'évaluation et de préparation de la loi : un million d'euros sera

[233] *Ibid.*, p. 209.
[234] LE MONDE, « Budget : l'Assemblée veut sa propre évaluation », 30 mars 2018.
[235] *Idem*
[236] *Idem*
[237] *Idem*
[238] WOERTH Éric *et alii*, « Pour un débat budgétaire responsable et libéré de l'arbitraire », *Le Monde*, 18 avril 2018.
[239] *Idem*
[240] LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, *ibid.*, p. 81.
[241] *Idem.*

consacré à ces analyses indépendantes dans le budget 2019 du Sénat. La Présidence souhaite sans doute montrer que le Sénat n'est pas hostile à l'évaluation des politiques publiques mais qu'il cherche au contraire à mieux exercer cette compétence. Il s'agit là sans doute d'un signe de bonne volonté adressé à l'Exécutif dans la perspective des futurs débats sur la réforme constitutionnelle.

Si le Parlement est un évaluateur contesté, il apparaît en revanche comme un commanditaire légitime. A la lumière des expérimentations menées jusqu'à présent, l'avenir de l'évaluation parlementaire semble se trouver plus que jamais dans un partenariat plus étroit entre le Parlement et la Cour des Comptes, à l'image des pratiques britanniques.

Conclusion :

Directement importée des pays anglo-saxons, l'évaluation peine à s'imposer en France. Si l'Exécutif s'est désormais doté d'outils d'évaluation puissants avec *France Stratégie*, l'évaluation parlementaire reste encore embryonnaire, malgré la reconnaissance constitutionnelle d'une compétence en la matière en 2008 : depuis plus de trente ans, non seulement les assemblées n'ont pas réalisé d'effort normatif en définissant la notion même d'évaluation mais elles ne se sont pas donné les moyens de véritablement évaluer les politiques publiques. Si le renforcement des pouvoirs d'évaluation du Parlement est considéré par l'Exécutif comme la contrepartie du renforcement de ses propres prérogatives, l'Assemblée nationale semble désormais convaincue de l'importance intrinsèque de l'évaluation. A l'heure où le lien de confiance entre les Français et leurs élus semble être rompu[242], où l'activité des parlementaires est scrutée et quantifiée par des observatoires citoyens[243], l'évaluation apparaît aux yeux des députés comme « *un auxiliaire de la démocratie* »[244] indispensable, capable de recrédibiliser le travail parlementaire.

L'évaluation parlementaire constitue l'un des enjeux majeurs de la prochaine révision constitutionnelle. Plus que jamais, le développement de l'évaluation parlementaire reste une question de volonté politique : volonté politique de mettre en place des structures efficaces, de s'investir dans les travaux d'évaluation et de les utiliser, notamment dans le processus législatif. Cela suppose donc, pour les parlementaires, de s'affranchir de la discipline majoritaire – particulièrement forte chez LREM[245] - et de disposer des moyens législatifs nécessaires. En effet, il est difficile d'imaginer que renforcer la capacité évaluative du Parlement en restreignant l'initiative législative des parlementaires puisse revaloriser la place du Parlement dans les institutions ; on peut au contraire craindre un nouvel affaiblissement de l'institution parlementaire. Si l'évaluation constitue un outil d'information précieux destiné à éclairer le législateur, elle ne saurait supplanter la première mission du Parlement, qui est le vote de la loi.

---

[242] Une étude menée par le CEVIPOF en 2016 a montré que seulement 39% des sondés faisaient confiance à leur député. CEVIPOF, *Baromètre de la confiance politique*, janvier 2016.

[243] Il s'agit de nos députés.fr et nossenateurs.fr. Ces deux sites visent à synthétisent « *les différentes activités législatives et de contrôle du gouvernement des élus de la nation, ce site essaie de donner aux citoyens de nouveaux outils pour comprendre et analyser le travail de leurs représentants* ».

[244] PRAT Michel-Pierre, JANVIET Cyril, « La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », *Pouvoirs*, vol. 134, n°3, 2010, pp. 97-107.

[245] GIRARD Etienne, « Les députés LREM... interdits de collaborer avec leurs alliés à l'Assemblée », *Marianne*, 12 juillet 2017 ; VIGOUREUX Caroline, « Budget : la discipline de groupe fait des vagues parmi les députés En Marche », *L'Opinion*, 19 octobre 2017 ; « Les députés marcheurs en proie au blues de l'exercice du pouvoir », *La Dépêche.fr*, 30 décembre 2017

Bibliographie :

Ouvrages, rapports et thèses

ALBARELLO Luc, VAN HAEPEREN Béatrice, AUBIN David, FALLON Catherine (dir.), *Penser l'évaluation des politiques publiques*, De Boeck, 2016.

BARTOLONE Claude, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du Règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le bilan de l'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques au cours de la XIVe législature*, AN, n°4539, 22 février 2017.

BERIT-DEBAT Claude, *Rapport d'information fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31mars 2015*, Sénat, n°495, 10 juin 2015.

BOURDIN Joël, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'information économique aux États-Unis*, Sénat, n°326, 2001.

BOURDIN Joël, ANDRE Pierre, PLANCADE Jean-Pierre, *Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France,* Sénat, n°392, 30 juin 2004.

CABAL Christian, « L'impact éventuel de la consommation des drogues sur la santé mentale de leurs consommateurs », OPECST, rapport, 20 février 2002.

CATTEAU Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Paris, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2007

CARCASSONNE Guy, Guillaume Marc, *La Constitution introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, Paris, Seuil, coll. « Points. Essais », 12e éd., 2014.

COMBRADE Bertrand-Léo, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Thèse de droit, Université Paris I, décembre 2015.

FRANCE STRATEGIE, *Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016*, septembre 2016.

FRANCE STRATEGIE, *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, Rapport, janvier 2016.

FRANCE STRATEGIE, *Programme d'investissements d'avenir. Rapport du comité d'examen à mi-parcours*, mars 2016.

FRANCE STRATEGIE, *Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2017*, octobre 2017.

GELARD Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution, présentée par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat,* Sénat, n° 427, 20 mai 2009.

GEST Alain, « Incidences éventuelles sur la santé de la téléphonie mobile », OPECST, 4 novembre 2009.

GOASGUEN Claude, MALLOT Jean, *Rapport sur* critères *de* contrôle *des* études d'impact *accompagnant les* projets de loi, AN, n°2094, 19 novembre 2009.

HYEST Jean-Jacques, *Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République*, Sénat, n°387, 11 juin 2008.

HYEST Jean-Jacques, *Rapport sur le projet de loi relatif à l'application des articles* 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Sénat, n°196, 4 février 2009

HUTIER Sophie, « Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi », *Revue française de droit constitutionnel*, n°101, 2015.

JACQUAT Denis, TOURAINE Jean-Louis, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme*, AN, n°763, 28 février 2013.

JACOB Steeve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Peter Lang, coll. « Cité européenne », 2005.

LE DEAUT Jean-Yves, REVOL Henri, « L'amiante dans l'environnement de l'homme : ses conséquences et son avenir », OPECST, rapport, 5 octobre 1997.

MIQUEL Gérard, « Les effets des métaux lourds sur la santé », OPECST, rapport, 5 avril 2001.

PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, coll. Repères, La Découverte, 2008.

Sénat, *L'évaluation des politiques publiques par le Parlement*, rapport, service des Affaires européennes, 1995.

ROUBAN Luc, *La fin des technocrates,* Paris, Presses de Science Po, 1998.

Première conférence des réformes, *Propositions des groupes de travail,* AN, décembre 2017

SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification, thèse de sciences politiques*, Université Pierre Mendès-France de Grenoble, 8 décembre 1998.

VIVERET Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques - Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*, Rapport fait au Premier Ministre, La Documentation française, 1989.

WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (N°820) de modernisation des institutions de la Vème République*, AN, n°892, 15 mai 2008.

WARSMANN Jean-Luc, *Rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale,* AN, n° 1630, 30 avril 2009.

Articles et communications

ANTONIN Nadia, *Le Parlement et l'évaluation des politiques publiques*, ANDESE, 30 novembre 2010.

BARTHE Yannick, BORRATZ Olivier, « Les controverses sociotechniques au prisme du Parlement », *Quadreni,* n°75, 2011

BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n°4, 2010.

BIRRAUX Claude, « L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : le politique et l'expertise scientifique », *Revue française d'administration publique*, n°102, 2002.

CHEVALLIER Jacques, « L'évaluation législative : un enjeu politique » *in Contrôle parlementaire et évaluation*, Les études de la Documentations française, Coll. Institution, 1995.

COHENDET Marie-Anne, « Le déséquilibre des pouvoirs bientôt renforcé ? », *Mouvement des idées et des luttes*, 30 octobre 2007.

CHEVALLIER Jacques, « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », Pyramides, n°19, 2010.

CHEVALLIER Jacques, « La "Modernisation de l'action publique" en question », *Revue française d'administration publique*, vol. 158, n°2, 2016.

DUPRAT Jean-Pierre, « Le parlement évaluateur », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 50, n°2, Avril-juin 1998.

DURAN Patrice, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation. Introduction générale », *Revue française des affaires sociales*, n°1, 2010.

EPSTEIN Renaud, « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, 2010.

ESCLASSAN Marie-Christine, « Les évolutions de la place de la Cour des Comptes dans le processus de décision budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n° 59, 1997.

FOUQUET Annie, « L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n°4, 2013.

GRABIAS Fanny, « La Cour des Comptes, entre assistance et conseil », IRENEE-Nacy Université, 2001.

HOCHEDEZ Daniel « La mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du contribuable », *Revue française de finances publiques*, n°68, 1999.

JACOB Steve, « Approche comparative des politiques publiques », *Pyramides*, 2000/1.

JACOB Steve, « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas) », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°5, 2005.

LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, n°148, 2013/4.

LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, *Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, LIEPP, *policy paper* n°1, mai 2013.

LAFARGE François, « ...le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n°124, 2007

LAFARGE François, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », Revue française d'administration publique, vol. 136, n°4, 2010

LAMBERT Alain, « Renforcer le contrôle du Parlement sur l'exécutif », Communication présentée lors de la réunion des présidents des commissions parlementaires des finances des pays membres de l'OCDE, Paris, 24-25 janvier 2001.

LAUZE Jacques, « Les paradoxes de la MEC. Un laboratoire de l'évaluation parlementaire », *Revue française de finances publiques,* n°113, février 2011.

LE BOULET Stéphane, « Évaluer la performance sociale. Entretien avec Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, 2010.

MAURY Suzanne, « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? », *Actualité juridique droit administratif*, n°25, 14 juillet 2008.

MIGAUD Didier, « Des progrès incontestables en droit et dans la pratique du contrôle sous la XI^{ème} législature. La mission d'évaluation et de contrôle : un exemple parmi d'autres », *Revue française de finances publiques*, n°77, 2002.

MIGAUD Didier, « Les cinq défis de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n°4, 2013, p. 858.

MORDACQ Frank, « Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », *Revue française de finances publiques*, n°116, 1er novembre 2011.

NIOCHE Jean-Pierre, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *revue française de science politique,* n°32, 1982.

PERRET Bernard, « *Le contexte français de l'évaluation : approche comparative* », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 9, n°2, 1994

PERRET Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, n°117, 2006.

PERRET Bernard, « *Fonctions, usages et processus de l'évaluation des politiques publiques* », communication, Genève, 18 juin 2013

PHILIP-GAY Mathilde (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de lois*, LGDJ, 2012.

Revue française d'administration publique, *Rendre des Comptes. Rendre comptes*, n°160, 2016.

SEGUIN Philippe, « La Cour, vigie des finances publiques », *Revue française de finances publiques*, n° 100, 2007, p. 223.

Projets de loi, lois et décrets et circulaires

Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

Décret n° 2017-392 du 24 mars 2017 modifiant le décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Loi n° 83 609 du 8 juillet 1983 portant création d'une délégation parlementaire dénommée office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996.

Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

ACCOYER Bernard, *Proposition de loi tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,* AN, n°1549, 24 mars 2009.

PHILIPPE Édouard, circulaire, 26 septembre 2017.

PHILIPPE Édouard, Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, AN, n°911, 9 mai 2018.

Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex). Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR). Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.

(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

www.sciencespo.fr/liepp

A propos de la publication

Procédure de soumission :
Rédigé par un ou plusieurs chercheurs sur un projet en cours, le *Working paper* vise à susciter la discussion scientifique et à faire progresser la connaissance sur le sujet étudié. Il est destiné à être publié dans des revues à comité de lecture (peer review) et à ce titre répond aux exigences académiques. Les textes proposés peuvent être en français ou en anglais. En début de texte doivent figurer : les auteurs et leur affiliation institutionnelle, un résumé et des mots clefs.

Le manuscrit sera adressé à : liepp@sciencespo.fr

Les opinions exprimées dans les articles ou reproduites dans les analyses n'engagent que leurs auteurs.

Directeur de publication :
Bruno Palier

Comité de rédaction :
Andreana Khristova, Juliette Seban

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61
liepp@sciencespo.fr