



HAL
open science

L'évaluation au Parlement français: l'heure des choix

Hortense de Padirac, Olivier Rozenberg

► **To cite this version:**

Hortense de Padirac, Olivier Rozenberg. L'évaluation au Parlement français: l'heure des choix. Sciences Po, LIEPP; Sciences Po, CEE. 2019. hal-02184001

HAL Id: hal-02184001

<https://sciencespo.hal.science/hal-02184001v1>

Submitted on 15 Jul 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

L'évaluation au Parlement français : l'heure des choix

Hortense de Padirac

hortense2padirac@hotmail.fr
Hortense de Padirac est
docteure en science
politique de l'université
Paris II Panthéon-Assas
et chercheure affiliée au LIEPP.

RÉSUMÉ

A la suite du Working paper n° 80 du LIEPP, ce Policy Brief dresse le bilan des activités développées au sein du Parlement français en matière d'évaluation des politiques publiques depuis dix ans. Les efforts déployés, notamment à l'Assemblée nationale, sont loin d'être négligeables. Cependant, la qualité comme l'importance politique des évaluations réalisées restent en deçà des espoirs placés par le Constituant en 2008. Pour autant, très récemment, des initiatives nouvelles se font jour et laissent entrevoir un acte II de l'évaluation au Parlement. Celui-ci suppose tant un renforcement des moyens internes des assemblées que des collaborations externes.

Olivier Rozenberg

olivier.rozenberg@sciencespo.fr
Olivier Rozenberg est
Associate Professor à Sciences
Po. Il est membre du Centre
d'études européennes et de
politique comparée (CEE) et
du LIEPP.

ABSTRACT

Following the LIEPP's Working paper n°80, this Policy Brief reviews the activities of the French Parliament in the area of public policy evaluation for ten years. The efforts made, especially by the Assemblée nationale, are far from negligible. However, the quality and the importance of the evaluations done stay below the expectations of the Constituent in 2008. Nevertheless, very recently, new initiatives have appeared and suggest a second act of parliamentary evaluation. This assumes a reinforcing of the assemblies' internal tools and external collaboration.

A la veille d'une incertaine vingt-cinquième révision constitutionnelle, les rapports entre le Parlement et l'évaluation restent un enjeu politique et institutionnel majeur. Alors que le renforcement de la fonction évaluative du Parlement est devenu un *leitmotiv* du discours politique, l'évaluation peine à s'institutionnaliser, et ce malgré les innovations de la réforme constitutionnelle de 2008. Celle-ci a en effet fait du Parlement un acteur à part entière de l'évaluation des politiques publiques en le dotant d'une compétence spécifique à l'article 24 de la Constitution. Il convient donc de revenir sur les dispositions institutionnelles prises par les assemblées depuis 2008 en matière d'évaluation (1) avant d'en établir un bilan (2) puis d'envisager les enjeux des évolutions actuelles (3).

* Les auteurs adhèrent à la charte de déontologie du LIEPP disponible en ligne et n'ont déclaré aucun conflit d'intérêt potentiel.

Comment citer cette publication :

Hortense de Padirac, Olivier Rozenberg, **L'évaluation au Parlement français : l'heure des choix**, LIEPP Policy Brief, n°41, 2019-05-15.

1. La réforme de 2008 : l'espoir d'une amélioration significative des pratiques évaluatives

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. L'article 24 de la Constitution précise que « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». L'évaluation ne figurait auparavant pas dans les missions explicitement données au Parlement. L'évaluation à la française est en effet caractérisée par la place prépondérante de l'exécutif et des grands corps dans sa réalisation ainsi que par le prisme donné à la réforme de l'État dans l'évaluation.

Pour satisfaire à leurs nouvelles obligations constitutionnelles, les deux assemblées ont procédé à des choix institutionnels différents.

1.1. Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale

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.

- *se prononcer sur la qualité des études d'impact* : le CEC peut également être saisi pour donner son avis sur une étude d'impact accompagnant un projet de loi déposé par le Gouvernement. Le CEC ne dispose que de dix jours pour rendre un avis sur l'étude d'impact dont il est saisi. Il peut également évaluer l'impact des amendements.

- *Être la « tour de contrôle » (selon le terme consacré) 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 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 ces rapports, de ceux des missions d'information ou des rapports de la Cour des Comptes portant sur des thèmes particuliers.

Le CEC : une procédure spécifique

Des sujets traités de manière transpartisane :

Parce que le CEC se veut transpartisan, chaque sujet est traité par deux rapporteurs, un de la majorité et un de l'opposition ; chaque groupe politique dispose d'un droit de tirage par an.

Des moyens d'investigation internes classiques :

En moyenne, le travail d'investigation s'étend sur cinq à huit mois, délai le plus long jamais accordé aux rapporteurs d'un rapport d'information.

Le rapport, d'une centaine de pages environ, est ensuite rédigé par les administrateurs du CEC, en lien avec les rapporteurs. Ceux-ci disposent d'outils variés :

- les rapporteurs 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.

Une expertise externe :

Les rapporteurs 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 a été conclu en 2011 avec huit cabinets d'audit. 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.

- en bénéficiant de l'aide de la Cour des Comptes, conformément à l'article 47-2 de la Constitution qui lui a confié une mission d'assistance au Parlement pour l'évaluation des politiques publiques. Cette aide fut par exemple sollicitée pour faciliter la reprise des travaux du Comité après les élections législatives de 2012. Le choix du thème du rapport est fait en concertation avec la Cour : il faut en effet « *qu'elle soit intéressée par l'enquête* » [entretien avec un directeur du CEC.] L'enquête de la Cour, une fois achevée, est présentée par son premier président aux membres du CEC.

1.2. Le développement de l'évaluation législative au Sénat

Si les sénateurs ont salué la reconnaissance officielle de la fonction de contrôle, ils étaient réticents à ce que le Parlement se voit reconnaître une mission évaluative à l'article 24 de la Constitution. Attaché à ses pratiques institutionnelles et à son indépendance par rapport à l'Assemblée nationale, 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* » [entretien

avec un directeur de la division du contrôle]. C'est pourquoi, au Sénat, l'évaluation a été conçue selon les mêmes critères que le contrôle. Les sénateurs ont considéré qu'elle devait s'exercer de manière continue : la Chambre Haute a donc choisi de développer les structures permanentes d'évaluation.

Les délégations sénatoriales : organes d'information extra-législatifs, les délégations sénatoriales ont eu l'avantage de pouvoir être créées sans passer par la loi. Le 7 avril 2009, trois délégations, dotées d'un secrétariat commun, ont été instaurées : la délégation sénatoriale à la prospective ; la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation ; la délégation à l'Outre-Mer. Chacune de ces délégations est chargée, dans son domaine de compétence, d'informer le Sénat et de contribuer à l'évaluation des politiques publiques.

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois : 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* » des textes adoptés [entretien avec la Présidence du Sénat]. La 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* » [1], a ainsi été créée en novembre 2011.

2. Des résultats plutôt décevants

La plupart des analystes s'accordent à juger décevant le bilan des deux assemblées en matière d'évaluation. Au regard de la constitutionnalisation de la fonction d'évaluation, comme des âpres batailles menées lors de la mise en place du CEC, les résultats sont en effet modestes (de Padirac, 2018).

Ils ne sont certes pas nuls : comme indiqué dans le tableau suivant, les activités du CEC se révèlent à la fois relativement fournies et remarquablement constantes. **Surtout, la structure de l'Assemblée nationale a survécu, pour le moment, à deux alternances, là où des tentatives précédentes avaient fait long feu** (Rozenberg, Surel, 2018).

2.1. Des limites importantes

La déception ne tient donc pas à un défaut d'activités mais au type d'activité. Quatre types de limites peuvent être mentionnées :

1) Au plan conceptuel d'abord : la principale limite au développement de l'évaluation vient du fait que celle-ci n'ait jamais été définie officiellement par les assemblées. Plus de 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 [2].

2) Au plan méthodologique ensuite : il apparaît que le Parlement ne maîtrise pas véritablement la notion d'évaluation, les méthodologies employées ne correspondent pas aux standards évaluatifs. L'évaluation des politiques publiques repose en effet sur une démarche scientifique qui comprend une phase de questionnement préliminaire – ou cadrage – une phase de diagnostic et une phase de réflexion opérationnelle. Pour élaborer leur diagnostic, les évaluateurs utilisent un ensemble de techniques issues des sciences sociales, de la statistique et des sciences de gestion (microsimulations, expérimentations randomisées, analyses contrefactuelles, entretiens qualitatifs auprès des acteurs...). Si lors de sa création, le CEC avait fait un réel effort doctrinal, force est de constater qu'il n'emploie aucune de ces méthodes. Parce que le CEC dispose de ressources humaines et financières limitées, ses travaux n'atteignent pas le degré de scientificité qu'exige l'évaluation des politiques publiques : contraint de faire « *avec les moyens disponibles* » [entretien avec un directeur du CEC], 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* » (Bartolone, 2017). En pratique, la majorité du travail d'analyse des députés repose sur les auditions et les déplacements effectués. Le recours aux cabinets d'audit et de conseil permettent d'enrichir les rapports d'études quantitatives, mais celui-ci n'est pas systématique.

3) Au plan organisationnel : outre les difficultés méthodologiques dont pâtit le Comité, son organisation même ne lui permet pas de mener

Table 1. Activité du CEC (moyenne annuelle)

	Rapports d'information	Auditions	Tables-rondes	Déplacements
2009-2012	4	79	14	11
2012-2017	5	77	17	11
2017-2018	5	95	22	12

Source: Assemblée nationale

[1] www.senat.fr

[2] Le CEC a publié le 15 mars 2018 un rapport sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques. Conscients de cette carence conceptuelle, les rapporteurs ont commandé, à cette occasion, une étude à Maurice Baslé, Jean-Michel Josselin et Benoît Le Maux sur les dispositifs, les acteurs et les méthodes d'évaluation des politiques publiques (Maurel-A-L'Huissier, Petit, 2018).

des évaluations de manière optimale. En effet, concurrence des commissions permanentes oblige, le CEC ne peut traiter que des sujets transversaux, ce qui contraint très fortement le choix des sujets qu'il peut traiter, obligeant ainsi les groupes politiques et les administrateurs du Comité à faire preuve d'imagination.

4) Du point de vue de la mobilisation des députés, enfin, il apparaît que l'institutionnalisation du CEC nuit à la diffusion d'une culture et de pratiques de l'évaluation au sein de l'ensemble de la chambre. A l'instar des questions européennes (Rozenberg, 2018), les procédures spécialisées ont créé une sorte de club. En outre, la généralisation des pratiques collaboratives entre différents groupes, pour pertinente qu'elle soit sur le fond, peut rendre malaisée l'utilisation des rapports par les groupes.

Quant au Sénat, la méfiance initiale vis-à-vis de la spécialisation des activités d'évaluation est restée de mise depuis une décennie. On observe, en outre, un certain manque de permanence dans les structures thématiques créées. Après trois ans d'existence, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a été dissoute en dépit de son bilan flatteur en matière de rapports produits. Les termes d'un rapport de la haute assemblée donnent à entendre la réticence des commissions permanentes vis-à-vis de toutes structures concurrentes : on y lit que le Sénat n'a pas souhaité reconduire « cette 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 » (Berit-Debat, 2015.)

Trois nouvelles délégations sur la décentralisation, la prospective et l'entreprise ont été créées en 2014. Qualifiées « d'organes permanents d'évaluation et d'expertise » [3], 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 déjà mentionnés.

2.2. Une question de volonté politique

En dehors des difficultés méthodologiques, il a longtemps manqué dans les assemblées parlementaires une réelle volonté de mettre en valeur l'évaluation – mais ceci pourrait avoir changé (voir la partie suivante). On fait référence ici à la fois au déficit d'engagement d'une partie des parlementaires dans l'évaluation et à la portée limitée des activités qui en relèvent. Les freins politiques à l'évaluation sont divers :

1) Un problème de temporalité. Le temps de l'évaluation, qui est un temps long, s'accorde mal avec la temporalité politique et électorale, qui est

plus immédiate. En outre, le travail d'enquête que suppose l'évaluation peut passer au second plan face à un calendrier législatif toujours plus chargé.

2) Le malaise partisan. Le modèle évaluatif suivi au Parlement français est celui de la neutralité partisane et d'une quête d'objectivité. Des rapporteurs issus de groupes différents sont incités à jouer les hommes et femmes de bonne volonté au service de l'intérêt général pour souligner ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans l'action publique. Ce choix soulève trois types de difficultés. Il peut d'abord être difficile de mobiliser des élus face à une activité peu rentable du point de vue de la bataille partisane (ou d'intéresser à leurs travaux). Ensuite, les parlementaires de la majorité se montrent

parfois particulièrement mal à l'aise face à un exercice pouvant pointer du doigt les carences du gouvernement. Notons que les élections approchant, l'inconfort de leur situation peut augmenter, ce qui relativise

l'idée que les secondes moitiés de quinquennat devraient être principalement consacrées à l'évaluation [4]. Enfin, le choix d'une évaluation neutre pose la question – redoutable – de la possibilité de porter un jugement d'efficacité indépendamment d'une conviction axiologique. Un député partisan du tout répressif évaluera-t-il, par exemple, la politique carcérale de la même façon qu'un collègue à ses yeux plus laxiste ?

3) Un problème de portée. Les évaluations parlementaires ont peu d'effets. Différents facteurs sont en cause : l'habitude de l'Etat de s'autoévaluer et la certitude de ses grands serviteurs quant à leur capacité à le faire, la séparation des missions évaluatives et législatives, le caractère médiatiquement terne de l'exercice, la disproportion entre l'investissement demandé en l'espèce à un élu et la valorisation de son action notamment sur les sites internet présentant ses activités... Plus largement, à l'instar des questions européennes, l'évaluation parlementaire est victime d'une certaine aversion mimétique : les élus s'en détournent parce qu'elle n'a pas de portée et elle n'a pas de portée parce que les élus s'en détournent...

Les moyens de rompre ce cercle vicieux existent pourtant. Les efforts particuliers relatifs à l'évaluation de la loi Macron [5] donnent une idée

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

[4] On lit par exemple dans l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle n°911 enregistré à l'Assemblée le 9 mai 2018 : « [...] compte tenu du rythme aujourd'hui connu du quinquennat qui impose que les réformes attendues des Français puissent être menées rapidement en début de mandat présidentiel et législatif, il est tout aussi nécessaire, dans un second temps, que ces réformes puissent être évaluées dans leurs effets réels ».

[5] La loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

de ce que peut être une évaluation relativement réussie. Deux missions d'information communes furent ainsi créées sous la précédente puis l'actuelle législature pour évaluer la loi. La première, présidée en 2016 par le député Richard Ferrand, fut utilisée par le ministre de l'Économie, Emmanuel Macron, pour pousser les administrations à adopter les mesures d'application dans les temps. Elle fut ainsi, auditions et statistiques flatteuses à l'appui, l'occasion de promouvoir le volontarisme de l'ambitieux ministre [6]. Ce que d'aucuns percevraient comme un dévoiement de l'évaluation nous semble au contraire illustrer la capacité à offrir une portée politique à l'exercice. La seconde évaluation fut réalisée en 2018 par une autre mission d'information commune et donna lieu à un rapport fouillé, précis et relativement critique [7].

3. Le bel avenir de l'évaluation parlementaire

Si la réforme constitutionnelle de 2008 n'a pas encore permis aux assemblées de se doter d'outils d'évaluation suffisamment efficaces, elle a toutefois contribué à une réflexion approfondie sur la mission évaluative du Parlement et les moyens de la mettre en œuvre. La nouvelle majorité élue en 2017 à l'Assemblée semble en outre particulièrement sensible à la question, tant en raison des activités professionnelles passées de certains nouveaux élus (Rouban, 2017) que d'une volonté d'exercer pleinement les différentes facettes de l'activité parlementaire de la part de députés, désormais parlementaires à plein temps. Différentes options, largement conciliables, s'offrent aujourd'hui aux assemblées pour renforcer leur capacité évaluative.

3.1. Le renforcement des moyens d'expertise internes

En France, les travaux de contrôle et d'évaluation parlementaires sont réalisés par les députés et les sénateurs, aidés par les fonctionnaires des assemblées : il n'est pas dans la tradition institutionnelle du Parlement français de déléguer ses travaux d'information et d'évaluation. Si les qualités des fonctionnaires parlementaires sont unanimement saluées, lors des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle discutée en 2018, de nombreux députés entendus par le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation [8] 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. Le Parlement pourrait, 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* » (Assemblée nationale, 2017, p.209). Certains députés, à l'image d'Amélie de Montchalin, députée La République En Marche et coprésidente de la MEC [9] jusqu'à mars 2019 avant d'entrer au gouvernement, souhaitait voir créer au sein du Parlement « *une cellule d'évaluation budgétaire* » 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* » [10]. L'objectif de cette initiative serait « *d'installer le Parlement sur un pied d'égalité avec le gouvernement* » en le dotant d'un « *outil de chiffrage et d'expertise autonome* ». Ces propositions, reprises dans le cadre d'une tribune de presse cosignée en avril 2018 par des députés de tous horizons [11], furent précisées dans les conclusions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement en juin 2018 (Assemblée nationale, 2018, p.197).

L'idée d'une agence parlementaire de l'évaluation consistait à mettre en place une structure comprenant une quarantaine d'analystes et de chercheurs contractuels ayant accès aux données de l'administration – les fameux modèles de Bercy entre autres. Agence indépendante du Parlement, l'organisme serait saisi par les parlementaires dans le cadre d'évaluation *ex ante* (orientation des finances publiques, chiffrages des projets...) ou *ex post*. Différentes modalités de saisine étaient envisagées, notamment un droit de tirage des groupes quant au thème des évaluations. Budgétée à hauteur de 5 millions d'euros par an, l'agence aurait pu être bicamérale, à l'instar de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques.

Ambitieux et novateur, le projet a été abandonné par le nouveau président de l'Assemblée arrivé en septembre 2018 [12]. Il a semblé en effet à Richard Ferrand que la priorité était davantage de coordonner, rationaliser et diffuser l'évaluation disponible plutôt que de multiplier les rapports en période de stabilisation du budget du Parlement. En outre, le fort degré d'indépendance des évaluateurs prévu dans le projet posait vraisemblablement des difficultés politiques : qui aurait dirigé la structure ?

[6] Rapports d'information n° 3596 du 22 mars 2016 et n° 4512 du 15 février 2017.

[7] Rapport d'information n° 1454 du 29 novembre 2018.

[8] Afin de préparer l'examen de la révision constitutionnelle de 2018, l'Assemblée nationale a mis en place, en septembre 2017, sept groupes de travail thématiques. Présidé par Jean-Noël Barrot (MODEM), et composé de dix députés, le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation a publié deux rapports, l'un le 13 décembre 2017 et l'autre le 20 juin 2018.

[9] Mission d'évaluation et de contrôle, créée à l'Assemblée nationale au sein de la commission des Finances en 1999.

[10] Le Monde, « *Budget : l'Assemblée veut sa propre évaluation* », 30 mars 2018.

[11] Notamment Amélie de Montchalin, Valérie Rabault (PS), Éric Woerth (LR) ou Éric Coquerel (France insoumise), *Pour un débat budgétaire responsable et libéré de l'arbitraire*, Le Monde, 18 avril 2018.

[12] Intervention de Richard Ferrand, président de l'Assemblée, le 14 mars 2019 dans le cadre de la table-ronde sur l'évaluation organisée par le CEC.

quelle aurait été l'étendue du droit de tirage de l'opposition ? les rapports auraient-ils fait l'objet d'un contrôle avant publication ? L'anticipation de ces difficultés, ajoutée au coût financier de l'agence, ont conduit à mettre en avant d'autres priorités en matière évaluative, notamment : la mise en place d'une plate-forme à destination des députés présentant les évaluations de manière exhaustive, le recours à l'expertise externe (notamment France Stratégie), la focalisation sur le contrôle de l'exécution budgétaire au printemps, le développement d'outils de simulation de l'impact des amendements (en partenariat avec Etalab, une administration gouvernementale) et la coordination des acteurs nationaux de l'évaluation via des tables-rondes semestrielles ou annuelles [entretien avec un membre du cabinet du Président, 25/03/2019]. La modification du règlement de l'Assemblée, proposée en mai 2019 par la présidence, prévoit de pérenniser le printemps de l'évaluation (voir encadré) en consacrant une semaine par an, parmi celles qui ne doivent pas être législatives, au contrôle de l'exécution des lois de finances. Par ailleurs, elle propose d'attribuer la présidence du CEC à un membre de l'opposition.

L'objet de ce *policy brief* n'est pas de distribuer des bons et mauvais points aux présidents successifs de l'Assemblée en matière d'évaluation. L'agenda actuel semble certes moins *disruptif* que le projet d'agence. Pour autant ses différentes composantes renvoient à des enjeux cruciaux tels que le déficit d'information vis-à-vis de l'exécutif, la multiplication des structures d'évaluation et des rapports ou les suites politiques données à l'évaluation. Surtout, ces hésitations organisationnelles nous semblent symptomatiques de la difficulté des acteurs parlementaires à s'accorder sur un modèle évaluatif qui fasse consensus. Le pluralisme des structures internes et des procédures à l'Assemblée résulte largement de ces désaccords qui portent moins sur la nécessité de l'évaluation que sur ses modalités. Ce sont aussi ces désaccords qui nous conduisent à envisager, dans cette dernière pratique, d'autres modalités de développement de l'évaluation que le renforcement des moyens internes.

3.2. Un renforcement de la collaboration du Parlement avec l'extérieur

Si le Parlement s'est longtemps montré réticent à l'idée de recourir à des expertises externes, le développement de sa collaboration avec la Cour des Comptes s'avère être l'une des réussites de la réforme constitutionnelle de 2008. La Cour des Comptes, comme le Parlement, s'étant déclarés satisfaits du renforcement de leur collaboration, le

groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les moyens de contrôle et d'évaluation a suggéré que l'assistance de la Cour s'adresse exclusivement au Parlement. Quoiqu'il en soit, le partenariat entre les deux institutions est maintenant solide. Ainsi, en octobre 2018, le CEC a-t-il décidé de la commande de deux rapports portant sur la lutte contre la contrefaçon, d'une part, et l'accès à l'enseignement supérieur, d'autre part.

Le Parlement pourrait également travailler en lien avec le Conseil économique, social et environnemental. Celui-ci s'est doté en 2010 d'une délégation à la prospection et à l'évaluation des politiques publiques afin de « *réfléchir aux principaux défis économiques, sociaux et environnementaux du futur et de contribuer à l'évaluation des politiques publiques* » [13]. Conformément aux nouvelles missions confiées au CESE par la loi organique du 28 juin 2010 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* » [14] en améliorant notamment « *son interactivité avec le gouvernement et les deux autres assemblées législatives* » [15]. 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* » [16]. Le Parlement pourrait ainsi établir une collaboration fructueuse avec le CESE, en lui déléguant la réalisation de certaines évaluations.

Depuis 2018, l'Assemblée a également innové en passant commande, avec l'accord du Premier ministre, de rapports d'évaluation à France Stratégie [17]. Cette structure, issue du Commissariat général du plan, relève formellement de l'exécutif. Cependant, les rapports réalisés pour l'Assemblée indiquent, comme dans le cas de la Cour des comptes, que des modes pragmatiques de coopération sont envisageables sans qu'il soit nécessaire d'absorber institutionnellement tout ou partie de ces institutions.

En dehors des partenariats institutionnels, les assemblées peuvent également interagir avec une diversité d'acteurs privés et publics en matière

[13] www.lecese.fr, consulté le 23 janvier 2018.

[14] Emmanuel Macron, Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, 3 juillet 2017.

[15] Notamment Amélie de Montchalin, Valérie Rabault (PS), Éric Woerth (LR) ou Éric Coquerel (France insoumise), *Pour un débat budgétaire responsable et libéré de l'arbitraire*, Le Monde, 18 avril 2018.

[16] *Idem*.

[17] Deux rapports ont été commandés en octobre 2018 : sur la médiation entre les usagers et l'administration (demande du groupe LaREM) et sur les coûts et bénéfices de l'immigration en matière économique et sociale (demande du groupe LR).

d'évaluation. A cet égard, les députés de la XV^{ème} législature ont d'ores et déjà expérimenté de nouvelles méthodes de travail.

Le printemps de l'évaluation

En 2018, la commission des finances de l'Assemblée a décidé de mener à bien un « printemps de l'évaluation » dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017. La philosophie de cette série de réunions consistait à mettre l'accent sur l'analyse de l'exécution budgétaire en partant du principe que la capacité d'action des assemblées au moment du vote du budget était fortement contrainte tant d'un point de vue constitutionnel que politique. Du 30 mai au 20 juin 2018, l'Assemblée nationale, sous l'égide de la commission des finances, a mené une action d'évaluation des politiques publiques. Pas moins de dix-huit réunions furent organisées du 30 mai au 7 juin en présence des ministres concernés. Les auditions menées étaient basées sur les rapports annuels de performance, annexés au projet de loi de règlement, les notes d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes ainsi que les travaux d'évaluation menés par les rapporteurs spéciaux. Des propositions de résolution ou des recommandations ont été formalisées par les rapporteurs spéciaux compétents. Ensuite, du 18 juin au 22 juin 2018, la séance publique a été consacrée, en vue de l'examen du projet de loi de règlement, à l'audition du Premier président de la Cour des comptes, aux débats, questions ou propositions de résolutions proposées par les groupes politiques et à l'examen des propositions de résolutions présentées par les rapporteurs spéciaux. Ce cycle d'événements s'est clos par un colloque organisé par le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée nationale. Il a vocation à être répété chaque année.

Le « printemps de l'évaluation » semble avoir conforté l'ambition du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques : afin de préparer l'examen du budget 2019, en juillet 2018, l'Assemblée nationale a commandé six études à quatre laboratoires universitaires [18]. Les études réalisées, remises à l'ensemble des parlementaires en octobre 2018, ont porté sur six politiques publiques : l'impact et conséquences du remplacement du crédit d'impôt compétitivité entreprise par une baisse des cotisations sociales des employeurs ; la prime d'activité ; l'impôt sur les sociétés ; les taux réduits de TVA ; l'impact de la réforme optionnelle de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux de 2014 ; l'impact socio-économique des politiques d'exemption fiscales et sociales pour le développement des services à la personne (Carbonnier, Morel, 2018). De son côté, le Sénat a débloqué un million d'euros afin de financer des études externes en 2019 dans le cadre de l'évaluation budgétaire.

[18] L'Institut des politiques publiques (IPP), l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), le Groupement de recherche en économie quantitative (GRÉQAM) d'Aix-Marseille et le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po.

[19] Article 9 du projet de loi constitutionnelle n°911 enregistré à l'Assemblée le 9 mai 2018.

3.3. Le renforcement des groupes partisans

Les groupes sont rarement mentionnés au chapitre du renforcement de l'évaluation tant leur approche nécessairement partisane semble à mille lieues de l'effort d'objectivité qui s'attache à un exercice neutre d'évaluation de l'action publique. Pourtant, ils constituent une unité fondamentale d'implication des élus dans le travail parlementaire. Cependant, sous l'influence du modèle allemand, les partis politiques français tendent, depuis quelques années, à investir le débat public via des fondations et *think tanks* sous la forme d'études et de notes argumentées (Argibay, Cos, et Douillet, 2018). En outre, le fonctionnement et financement des groupes parlementaires est, depuis peu, moins opaque. Les conditions semblent donc réunies pour leur montée en puissance au sein du dispositif évaluatif. Celle-ci nécessite une politique de ressources humaines audacieuse avec l'embauche de docteurs en sciences sociales contractuels animant des groupes de travail internes. Les groupes pourraient également se voir attribuer des compétences spécifiques dans le cadre des collaborations externes du parlement (voir point suivant) – par exemple un droit de tirage annuel permettant de commanditer, dans l'urgence, une contre-étude d'évaluation à un centre de recherche sur financement des assemblées.

3.4. Le nécessaire décloisonnement des activités d'évaluation

L'évaluation souffre à l'évidence de la séparation constitutionnelle et organisationnelle entre ce qui relève du contrôle et de la législation. Elle doit pouvoir être, dans certains cas, un instrument de contrôle du gouvernement via l'organisation de débats publics et contradictoires au sein d'une structure dédiée – ce que le Conseil constitutionnel a refusé au CEC en 2009 dans une conception du contrôle qualifiée d'anachronique par Pierre Avril (2009). Elle doit également, et plus facilement qu'aujourd'hui, aboutir à des propositions de loi et autres amendements. La révision constitutionnelle en discussion tend vers cet objectif [19]. Elle vise en effet à ce qu'il soit possible, durant la semaine dite de contrôle et d'évaluation, d'examiner les projets et propositions de loi qui résulteraient de l'évaluation. Or, non seulement l'adoption de cette révision reste très incertaine, mais cette disposition ne saurait suffire à elle seule à valoriser l'évaluation.

4. Conclusion

Alors que depuis trente ans le Parlement peine à institutionnaliser l'évaluation, celle-ci constitue l'un des enjeux majeurs de la pleine participation des assemblées à l'évolution de la gouvernance contemporaine. La montée en puissance de l'évaluation au Parlement suppose de répondre à deux exigences différentes : la qualité

scientifique des évaluations et leur utilisation politique. Le premier enjeu suppose que les assemblées puissent s'adosser à une expertise externe indépendante du gouvernement, celle de la Cour des comptes, de l'université et des centres de recherche. Le second nécessite d'intégrer la commande puis la discussion des rapports aux controverses ordinaires de la vie politique. **Il faut en somme évaluer « mieux », plutôt que « plus » - le « mieux » portant non seulement sur la qualité intrinsèque de l'évaluation mais aussi sur sa capacité à agir sur l'action publique voire la compétition partisane. ■**

Références

- ARGIBAY C., COS R., DOUILLET A.-C. (2018) "Political parties and think tanks: Policy analysis oriented toward office-seeking" in HALPERN Ch. et alii, *Policy Analysis in France*, Bristol, Bristol University Press.
- Assemblée nationale (2017) Première conférence des réformes, propositions des groupes de travail, rapport, décembre.
- Assemblée nationale (2018) Deuxième conférence des réformes, propositions des groupes de travail, rapport, juin.
- AVRIL P. (2009) "Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques", *Jus Politicum*, n° 6, 2011. La décision du Conseil constitutionnel : 2009-581 DC du 25 juin 2009.
- BARTOLONE C. (2017) 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.
- BERTI- DEBAT C. (2015) Rapport d'information fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2015, Sénat, n°495, 10 juin.
- CARBONNIER C., MOREL N., "Etude sur les politiques d'exemptions fiscales et sociales pour les services à la personne", *LIEPP Policy Brief*, n°38, octobre 2018.
- HALPERN Ch., HASSENTEUFEL P., ZITTOUN Ph. (dir.) "Policy Analysis in France", Bristol, Bristol University Press, 2018.
- MOREL-A-L'HUISSIER P., PETIT V. (2018) Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, CEC, n° 771, 15 mars.
- ROZENBERG O. (2018) "Les députés français et l'Europe. Tristes hémicycles ?", Paris, Presses de Sciences Po.
- ROZENBERG O., SUREL Y. (2018) "Au-delà des faiblesses : analyse des politiques publiques au Parlement français", in HALPERN Ch. et alii, *Policy Analysis in France*, Bristol, Bristol University Press.
- de PADIRAC H. (2018) "Le Parlement français et l'évaluation: une institutionnalisation impossible ?", *Sciences Po LIEPP Working paper* n°80, octobre 2018.
- de PADIRAC H. (2018) "Le contrôle et l'évaluation parlementaire. L'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008", thèse de doctorat en science politique, Université Paris II Panthéon-Assas, 2018.
- WOERTH Éric et alii (2018) "Pour un débat budgétaire responsable et libéré de l'arbitraire", *Le Monde*, 18 avril.



U-S-PC
Université Sorbonne
Paris Cité

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

 [@LIEPP_ScPo](https://twitter.com/LIEPP_ScPo)

Si vous voulez recevoir les prochains échos du LIEPP et rester informés de nos activités, merci d'envoyer un courriel à :
liepp@sciencespo.fr

Directeur de publication :
Bruno Palier

Maquette :
Andreana Khristova, Samira Jebli

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61

© LIEPP 2019