

**Intervention devant le Congrès consacré à l'évaluation des politiques dans les  
assemblées législatives, organisé par la Conférence des présidents des Assemblées  
législatives des régions et des provinces autonomes italiennes, les 24 et 25 février 2011.**

Monsieur le président, mesdames, messieurs,

Je voudrais en premier lieu remercier le président de la Conférence des présidents des Assemblées législatives des régions et des provinces autonomes italiennes, M. Davide Boni, président du Conseil régional de Lombardie, d'avoir souhaité la présence d'un représentant du **Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques** de l'Assemblée nationale française à ce congrès, afin d'y présenter les grandes lignes de sa mise en place depuis juillet 2009.

Le comité est présidé par le Président de l'Assemblée nationale, M. Bernard Accoyer qui m'a proposé de le représenter ici devant vous, en tant que l'un de ses vice-présidents.

Je rappelle en premier lieu que lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008 il a été précisé dans l'article 24 de la loi fondamentale, que non seulement « Le Parlement vote la loi [et] contrôle l'action du Gouvernement. », mais aussi qu' « il évalue les politiques publiques », ce qui est nouveau à ce degré de la hiérarchie des normes.

**1° UNE MISSION PARLEMENTAIRE RENOUVELÉE : L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Même si je parle devant un public d'experts, je commencerai par reprendre une question essentielle : qu'est-ce qu'évaluer une politique publique ?

La notion de politique publique est elle-même diverse. Les politiques publiques, à tous les niveaux, s'appuient sur des lois, des réglementations, ou des directives pour l'action de l'administration. Ces dispositifs, s'ils n'ont pas nécessairement d'incidences financières directes (par exemple la politique pénale), concourent à un même objectif défini par les pouvoirs publics.

*«L'évaluation d'une politique publique », selon une définition officielle souvent citée, « a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »[5].*

Il s'agit donc à la fois de mieux connaître et comprendre son fonctionnement réel et ses résultats, de rendre compte de cette action publique en référence aux objectifs fixés et de chercher en conséquence les moyens de l'améliorer par des recommandations.

Dans son principe, l'évaluation se distingue d'autres activités plus classiques : ce n'est ni du contrôle de régularité de la dépense (les règles des marchés publics ont-elles été respectées ?) ni uniquement de l'audit interne organisationnel (les services et les procédures sont-ils organisés de façon à être efficaces ?), ni une fonction d'inspection générale des services ou, a fortiori, un contrôle juridictionnel tel que celui de la Cour des comptes, qui répondent à d'autres questions.

Au lieu d'être orientée vers le contrôle et la sanction, l'évaluation doit être, pour sa part, une démarche ouverte, de recherche de connaissances, pluraliste, orientée vers le progrès dans l'action, et appuyée en principe sur les acteurs chargés de la mettre en œuvre.

L'évaluation utilise des instruments de mesure souvent quantitatifs, comme les résultats bruts ou nets de la politique considérée, son bilan coûts-avantages, l'impact sur des variables économiques (PIB, emploi, croissance,...) ou sociales (inégalités, santé, chômage,...).

L'évaluation a posteriori est enfin une démarche qui peut exiger du recul, donc du temps, car les effets des politiques publiques peuvent eux-mêmes être longs à apparaître et à se stabiliser.

En France, les régions, notamment pour satisfaire aux exigences européennes, ont développé de telles démarches.

Au niveau national, des expériences ont été menées durant les années 1990 puis 2000, au sein de l'exécutif, dans un cadre interministériel, qui n'a cependant pas perduré. La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 a généralisé la prise en compte de la performance, sous un angle budgétaire annuel. Elle impose pour chaque grande mission de l'État, décomposée en programmes et actions, des indicateurs, des objectifs, des analyses des écarts entre objectifs et réalisations. Ces écarts doivent être justifiés dans le cadre de documents annuels publiés et soumis au Parlement. Plusieurs vagues d'audits, dits de modernisation, puis la procédure de révision générale des politiques publiques, sont censées faire progresser les évaluations au sein de l'exécutif. Un secrétaire d'État a également été temporairement chargé de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective.

Depuis plusieurs années, au-delà du contrôle de l'action du Gouvernement, l'Assemblée nationale a également cherché à développer des démarches d'évaluation des politiques publiques.

L'action des commissions parlementaires permanentes, ainsi que celle des commissions d'enquête et des missions d'information a souvent repris implicitement cette orientation. La mise en place de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques [1], puis de la MEC (Mission d'évaluation et de contrôle), formalisée juridiquement par la LOLF [2], et enfin de la MECSS (Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale)\_[3] et de l'OPEPS [4] (Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé) en matière de sécurité sociale et de politiques de santé, a enrichi l'activité d'évaluation des commissions permanentes.

Il manquait cependant encore un organe parlementaire permettant d'organiser les évaluations dans un cadre pluraliste et public, **notamment pour des sujets dépassant le champ d'une seule commission**. La dernière révision constitutionnelle a incité les autorités de l'Assemblée nationale à aller dans ce sens.

## **2° UN NOUVEL ORGANE TRANSVERSAL DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES**

La création d'un organe spécifique est apparue souhaitable pour dépasser les limites de compétences des commissions permanentes : certaines politiques publiques (par exemple la politique de la ville, la politique de soutien aux entreprises, à la recherche et à l'innovation...) ont une dimension transversale et doivent donc être appréhendées par un organe commun. C'est la raison pour laquelle l'actuel Président de l'Assemblée nationale, à l'issue de travaux associant l'ensemble des sensibilités politiques, a proposé d'instituer un **Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**.

Ce comité complète les commissions permanentes, qui conservent, chacune dans son domaine, leurs prérogatives de contrôle, et d'évaluation. Ainsi, la MECSS, dont je suis également co-président, poursuit son travail dans le domaine de la sécurité sociale, par exemple, en se penchant cette année, sur la fraude sociale.

Les règles régissant ce Comité sont prévues par le Règlement de l'Assemblée nationale.

Le Comité, dont la première réunion a eu lieu le 2 juillet 2009, comprend en premier lieu dix-sept membres de droit représentant les principales instances de l'Assemblée :

- le Président de l'Assemblée, qui préside le Comité;
- les présidents des huit commissions permanentes et celui de la commission des affaires européennes ;
- le rapporteur général de la commission des finances ; le président ou le premier vice-président de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ; le président de la délégation parlementaire aux droits des femmes ;
- les présidents des groupes politiques.

Le Comité comprend également quinze députés désignés par les groupes politiques, de façon à ce que la composition d'ensemble reproduise la configuration politique de l'Assemblée : compte tenu de la prédominance de la majorité parmi les membres de droit, ces quinze députés émanent pour dix d'entre eux de l'opposition, et pour cinq de la majorité.

Le Comité d'évaluation et de contrôle est chargé de **trois missions principales** :

1° En matière d'évaluation, il peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, réaliser des travaux portant sur des sujets **transversaux**, c'est-à-dire des sujets suffisamment larges pour concerner plusieurs commissions permanentes. À l'expérience d'un an et demi, cette mission est la plus importante.

Concrètement, il s'agit d'évaluer les politiques publiques de la manière la plus cohérente et systématique possible, en utilisant l'ensemble des outils disponibles, par exemple les auditions, les enquêtes statistiques portant sur un échantillon représentatif de bénéficiaires, les études de cas, les calculs coûts-avantages, etc. À l'instar de ce qui se fait au niveau communautaire, et dans les régions pour les contrats de plan État-région, voire dans quelques parlements étrangers il s'agit de chercher à améliorer les politiques menées au regard des objectifs qui leur sont assignés.

Dans notre contexte budgétaire actuel particulièrement contraint, les résultats pourront permettre aussi, éventuellement, de réorienter des moyens en réduisant des dépenses qui apparaîtraient mal employées par rapport aux objectifs fixés et aux résultats effectivement atteints. Il peut également s'agir de chercher à faire mieux avec les mêmes moyens.

2° Le Comité peut également être saisi, à la demande du président d'une commission permanente ou du Président de l'Assemblée, pour donner son avis sur une **étude d'impact** accompagnant un projet de loi déposé par le Gouvernement. Ces études d'impact sont obligatoires depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009 pour la plupart des projets de loi, et leur contenu doit répondre à des prescriptions fixées par la loi organique du 15 avril 2009.

Cette exigence est importante : si elle n'est pas remplie, la conférence des présidents de la première assemblée saisie peut repousser l'inscription du projet de loi à son ordre du jour. Le Conseil constitutionnel devrait alors départager un éventuel différend d'appréciation entre le Parlement et le Gouvernement.

Cette contrainte devrait au demeurant avoir un effet vertueux *in fine* : faciliter l'évaluation *a posteriori* de la législation considérée, en ayant précisé ses objectifs et les impacts attendus.

Cela suppose cependant que la majorité des membres de la Conférence des présidents de l'Assemblée ne considère pas systématiquement comme satisfaisante toute étude d'impact provenant du gouvernement qu'elle soutient...

3° Le Comité pourrait également être amené à préparer des évaluations préalables de certains **amendements parlementaires**. Cela n'a pas encore été le cas à ce jour, notamment pour des raisons de délai : c'est souvent au stade de la discussion en séance qu'il apparaît opportun d'évaluer un amendement parlementaire, mais il sera alors souvent un peu tard, même si l'évaluation de l'amendement n'empêche pas la poursuite de la discussion en séance publique.

### **3°) UN AN ET DEMI APRÈS LE LANCEMENT DU COMITÉ, PLUSIEURS POINTS MÉRITENT D'ÊTRE SOULIGNÉS CONCERNANT L'ENSEMBLE DU DISPOSITIF**

J'insisterai sur quatre points : le CEC n'épuise pas, loin de là, les travaux d'évaluation et de contrôle réalisés à l'Assemblée nationale ; ses rapports alimentent l'ordre du jour de l'Assemblée nationale pour des débats avec le Gouvernement ; le Comité fait une place renouvelée à l'opposition ; ses rapporteurs doivent bénéficier de moyens adaptés, tant matériels que juridiques.

#### *1°) Le CEC est un organe de contrôle et d'évaluation parmi de nombreux autres très actifs*

Avec le Comité, l'Assemblée s'est dotée d'un organe transversal, de façon à disposer d'un lieu de discussion commun pour les représentants de toutes les institutions de l'Assemblée. Mais les autres travaux de l'Assemblée, bien plus nombreux, ne doivent pas être sous-estimés.

Si l'on dresse un bilan succinct des missions de contrôle et d'évaluation achevées durant l'année 2010, on peut dénombrer à ce jour plus de 80 thèmes traités par un organe de l'Assemblée, à savoir notamment :

- deux rapports de commissions d'enquête, deux missions de la Conférence des présidents ;
- 38 missions d'information des commissions permanentes, 4 pour la MEC et pour la MECSS ;
- 17 missions d'information de la commission des affaires européennes ;
- 9 rapports et comptes rendus d'auditions de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
- 3 rapports de la Délégation aux droits des femmes ;
- 5 missions sur l'application des lois.

#### *2°) L'ordre du jour de la semaine de contrôle de l'Assemblée :*

Depuis 2008, l'ordre du jour de chaque assemblée parlementaire – Assemblée nationale et Sénat – est partagé avec le Gouvernement. Ainsi, hors période budgétaire, sur chaque cycle de 4 semaines, l'Assemblée dispose d'une semaine pour des débats de contrôle ou d'évaluation, et d'une semaine pour débattre d'initiatives parlementaires, provenant de la majorité ou de l'opposition.

Le Comité contribue à alimenter l'ordre du jour des semaines de contrôle en proposant des débats avec le Gouvernement sur les rapports qu'il a commandés et publiés.

Un débat a ainsi eu lieu en juin 2010 sur l'évaluation du « principe de précaution », puis ce mois-ci sur « la politique de la ville ».

Un débat est prévu prochainement sur « les autorités administratives indépendantes ».

#### *3°) Une place plus importante pour l'opposition*

L'opposition parlementaire prend une part plus importante dans le choix des sujets d'étude : sous réserve de s'inscrire dans la compétence du Comité, chaque groupe politique a le droit de choisir un sujet à engager durant la session ordinaire. Cette faculté a été utilisée par le groupe Socialiste, principal groupe de l'opposition, en 2009, après quelques discussions sur la définition du sujet, qui ont fini par aboutir. En 2010, un autre sujet demandé par le groupe socialiste a été inscrit cette fois sans aucune discussion.

L'autre groupe de l'opposition (Gauche démocrate et républicaine) n'a en revanche pas demandé à faire traiter de sujet par le CEC jusqu'à présent ; ni d'ailleurs l'autre groupe de la majorité (Nouveau Centre).

Le rôle accru de l'opposition se manifeste aussi dans la réalisation des études elles-même : chaque sujet est traité par **deux co-rapporteurs**, dont un appartenant à un groupe de l'opposition. Ces rapporteurs sont accompagnés d'un petit groupe de travail rassemblant des députés émanant des

différentes commissions concernées, en respectant là aussi un équilibre entre la majorité et l'opposition.

*4°) La nécessité de disposer de moyens adaptés :*

*a) Des moyens humains et matériels notamment des experts extérieurs*

Le Comité peut naturellement s'appuyer sur sa structure administrative permanente de 6 conseillers et administrateurs pour organiser ses travaux. Mais ces travaux peuvent s'avérer très lourds par exemple pour traiter de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural.

Le Comité peut aussi s'appuyer sur la Cour des comptes, dont les missions ont été complétées en 2008 par l'évaluation des politiques publiques, notamment sous la forme d'une assistance au Gouvernement et au Parlement.

Une loi proposée par le Président de l'Assemblée, entrée en vigueur le 5 février 2011, encadre les modalités de cette assistance.

Le Comité souhaite également pouvoir recourir à des **prestataires privés**, spécialisés dans l'évaluation de politiques publiques. Il a procédé récemment à un appel d'offres pour référencer de tels prestataires dans un accord-cadre. Ce référencement permettra de les solliciter ensuite dans des délais courts. Le Comité disposera ainsi d'un panel d'une petite dizaine de prestataires **privés**, cabinets d'audit généralistes et cabinets plus petits mais spécialisés, et pour quelques-uns **publics**, avec trois universités ou centres de recherche.

*b) La nécessité ponctuelle de pouvoirs d'investigation et de moyens juridiques adaptés*

Par opposition à la démarche de contrôle, qui par nature présente un caractère inquisitorial, la démarche d'évaluation est normalement une démarche collaborative, voire participative.

Cependant, l'expérience montre que l'évaluation d'une politique publique peut remettre en cause sa pertinence économique, sa capacité à atteindre ses objectifs, son coût, ou encore la manière dont elle a été décidée. L'évaluation peut se révéler désagréable, dans ses conclusions, pour le Gouvernement qui a mis en place la politique publique considérée. L'exécutif peut donc présenter quelques réticences à fournir les explications nécessaires.

Dans un tel contexte, il a paru nécessaire de doter le Comité et ses rapporteurs de pouvoirs analogues à ceux des commissions d'enquête pour accéder à l'information et convoquer les personnes voulues. C'est pourquoi la loi entrée en vigueur le 5 février dernier, même si en raison de l'opposition du Sénat elle va moins loin que nous le souhaitions, permet à l'Assemblée d'attribuer au Comité ces pouvoirs d'enquête et de convocation au cas par cas et pour une durée limitée. L'expérience montrera l'usage qui en sera fait.

**4°) OÙ EN SOMMES-NOUS AUJOURD'HUI ?**

*a) Après un an d'existence et de travail, le premier bilan peut être considéré comme assez satisfaisant.*

En juillet 2010, a été présentée une évaluation de la mise en œuvre du **Principe de précaution** inscrit dans la charte de l'environnement annexée à notre Constitution.

La démarche s'est effectuée en trois temps :

- un premier rapport d'étape,
- un séminaire parlementaire diffusé en direct sur la chaîne de télévision de l'Assemblée,
- et un débat en séance publique avec le Gouvernement sur les recommandations proposées par le rapport.

Nous en sommes maintenant à la phase des premières suites données au rapport. Selon les actions que le Gouvernement aura engagées ou non, une proposition de loi et/ou une proposition de résolution pourraient être envisagées.

Deux rapports importants ont été présentés ensuite, en octobre 2010 :

– « *Les autorités administratives indépendantes : pour une indépendance sous la garantie du Parlement* ». Ce sujet avait été choisi sur proposition de l'opposition, mais retenu de manière consensuelle. Il englobait l'examen de plus de 40 organismes publics.

Après la publication du rapport, des discussions ont eu lieu en séance publique à l'occasion de projets de loi concernant diverses autorités indépendantes existantes ou nouvelles, par exemple le Défenseur des droits. Les rapporteurs du CEC ont déposé plusieurs amendements pour mettre en œuvre leurs propositions. Certains d'entre eux n'ont pas été adoptés mais une partie a été retenue, du moins à l'Assemblée nationale. Y compris, dans certains cas, contre l'avis du Gouvernement et d'une partie de la majorité. Le Sénat, en deuxième lecture, est cependant revenu sur certaines de ces propositions, et ces questions restent en suspens.

Nous avons encore des progrès à accomplir pour faire en sorte que des amendements qui reprennent des propositions adoptées à l'unanimité au sein du Comité d'évaluation ou d'une commission permanente ne soient pas rejetés par la majorité en séance publique à la demande du gouvernement.

– « *Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante* », une évaluation de la politique de la ville, demandée par le groupe majoritaire. Un débat a eu lieu en séance publique sur ce rapport avec le ministre de la Ville. Des décisions annoncées lors de ce débat sont maintenant attendues.

Enfin, deux autres rapports ont été préparés et publiés :

- l'un sur les suites législatives données aux conclusions de la Commission présidée par M. Jacques Attali sur « la libération de la croissance française »,
- l'autre, sur les études d'impact et l'élaboration de la loi, dont je suis l'auteur avec mon collègue Claude Goasguen, député de la majorité, et qui précise les critères de contrôle des études d'impact.

Tous ces rapports, sans exception à ce jour, ont été produits de manière consensuelle, avec une position unique commune aux deux rapporteurs.

*b) Les travaux programmés pour la session 2010-2011 sont ambitieux, et démontrent une progression marquée dans la charge de travail.*

La question se posera cependant de savoir si le consensus constaté jusqu'à présent pourra résister à l'examen de sujets **plus marqués politiquement**, en particulier dans le contexte d'une précampagne électorale. Ce qui compte, en tout cas, c'est que les constats dressés demeurent consensuels, car objectifs. Il est possible naturellement qu'ensuite, sur tel ou tel point, les recommandations des rapporteurs puissent se différencier. Nous verrons bien !

Le programme de travail du Comité comprend actuellement sept sujets en cours de traitement, sur des sujets très divers, mais avec un accent marqué sur des thèmes sociaux :

- la performance des politiques sociales en Europe ;
- l'évaluation de l'aide médicale d'État et de la couverture médicale universelle ;
- la médecine scolaire ;
- l'hébergement d'urgence ;

- l'évaluation des exonérations fiscales et sociales en faveur des heures supplémentaires adoptées en 2007 ;
- la révision générale des politiques publiques (RGPP) ;
- la politique d'aménagement du territoire en milieu rural.

En conclusion, il est encore un peu tôt pour analyser si le Comité réussira complètement, en allant jusqu'au bout de la démarche engagée, à savoir obtenir la mise en œuvre effective de ses recommandations. Mais le Comité a bien cet objectif à l'esprit.

Un autre point intéressant pour l'avenir sera la gestion du changement de législature, quelle que soit la majorité parlementaire qui sera élue au printemps 2012. Mais c'est une autre histoire !

En espérant que ces éclairages « français » sur ce dispositif nouveau vous auront apporté un témoignage utile, je vous remercie de votre attention.