

# L'ÉVALUATION VUE PAR L'OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES (\*)

Par

Pierre CLARET de FLEURIEU  
*Conseiller au Sénat*

Je comptais parler devant vous ce matin sous le contrôle du Président de l'Office, Jacques Mossion, mais celui-ci m'a dit savoir hier soir qu'il serait empêché d'assister à ce colloque.

Il a bien voulu, cependant, me renouveler sa confiance. Cette confiance m'honore d'autant plus qu'il sait que ce que je dirai aujourd'hui sera emprunt de subjectivité.

J'ai développé dans le texte qui vous a été distribué trois points.

**1 - Premier point :** L'évaluation des choix scientifiques et technologiques et le fait d'y associer le Parlement sont indispensables dans une démocratie.

Ceci peut sembler aujourd'hui une évidence mais ne l'a pas toujours été. Aucun choix, en effet, n'est jamais purement scientifique et technologique et le point de vue des parlementaires est donc nécessaire.

Il s'agit :

- de perfectionner l'équilibre des pouvoirs qui est le fondement même des régimes démocratiques en limitant l'influence de la technocratie ;
- d'éviter ainsi certaines erreurs en sachant résister aux surenchères ou, au contraire, au conservatisme technologique ;
- enfin, de parfaire par là même le contrôle de l'exécutif par le législatif.

**2 - Deuxième point :** La prise de conscience de cette nécessité d'évaluer les choix scientifiques et technologiques est relativement récente. Elle s'est traduite par un foisonnement d'organismes dont la confrontation des expériences permet de préciser la notion d'évaluation elle-même.

Alors que l'accélération du progrès technique date du XIX<sup>ème</sup> siècle, avec la révolution industrielle, les instruments parlementaires d'évaluation technologique ne sont apparus en Europe qu'à partir du début des années quatre vingt.

J'ai hasardé quelques hypothèses, pour expliquer ce décalage, que je rappelle brièvement ici :

- tout d'abord, l'influence, occulte par nature de la technocratie n'a été identifiée nettement par Galbraith que dans les années soixante.

(\*) Communication à la Journée d'études du 7 avril 1994 au Sénat.

- ensuite, il me semble que contrairement à celle de progrès technique, la notion de **choix** technologique, elle, est relativement nouvelle.

Il n'y avait pas lieu de s'interroger au XIX<sup>ème</sup> siècle sur la machine à valeur ou, au début du XX<sup>ème</sup> siècle, sur le moteur à explosion. Or, il y a aujourd'hui plusieurs façons de concevoir un TGV ou un véhicule urbain.

Je n'énumérerai, faute de temps, pas les organismes d'évaluation qui ont foisonné depuis peu, en France et en Europe. Le mouvement, en ce qui concerne les instruments parlementaires, est venu des États-Unis qui ont créé, dès 1972, leur *Office of Technological Assessment*. Peut-être y a-t-il eu aussi, à l'origine, une influence des entreprises privées qui dès les années soixante ont pris conscience de la nécessité de faire procéder à une évaluation de leurs activités par des cabinets-conseils extérieurs.

Malgré certains recouvrements, la répartition des tâches entre les différentes instances françaises d'évaluation est plus rationnelle qu'il n'y paraît. En outre, et j'insiste beaucoup là dessus, l'évaluation est une activité qui me paraît essentiellement pragmatique.

La confrontation d'expériences diverses est donc une richesse et permet de préciser quelque peu les contours de la notion même d'évaluation qui peut paraître un peu vague. Bien souvent, d'ailleurs, le flou de ce concept n'a d'égal que celui de la notion de politique publique, combinaison subtile de mesures législatives, réglementaires, budgétaires, en gestation ou en application, françaises ou européennes, aux motifs pas toujours explicites et aux effets pas toujours bien mesurés.

Si l'évaluation n'est sans doute pas quelque chose que l'on fait sans s'en rendre compte, comme M. Jourdain faisait de la prose, on la découvre, en tout cas, en la pratiquant.

Et s'il y a plusieurs façons de procéder à des évaluations ces façons ont en commun certaines exigences : indépendance, pluralisme, pondération, persévérance, rigueur et approfondissement des investigations.

**3 - L'Office, et ce sera mon troisième et principal point, s'est efforcé de respecter ces exigences tout en vivant sa propre expérience originale d'évaluation.**

Pour caractériser l'évaluation faite par l'Office, j'ai employé quatre termes : diversité, globalité, prospective, expertise.

Diversité, tout d'abord, des missions, des saisines et des méthodes.

La mission de l'Office est à multiples facettes. Toutes les conséquences des choix scientifiques et technologiques peuvent être étudiées. L'évaluation peut être faite *ex post* ou *ex ante*.

Si on considère l'évaluation comme l'appréciation du bien-fondé d'une politique ou d'un texte législatif, le travail de l'Office peut rester en deçà, pour ne fournir au Parlement que des éléments d'information, ou aller au-delà pour proposer d'autres mesures sous forme de recommandations.

Enfin, la délégation peut intervenir pour éclairer les décisions du Parlement, c'est-à-dire dans le cadre de son rôle législatif mais -et c'est le cas le plus fréquent- pour l'aider à accomplir sa tâche de contrôle de l'exécutif.

L'objet comme l'origine des saisines de l'Office sont très variés puisqu'on a même vu transiter par le Bureau des deux Assemblées des demandes d'études gouvernementales.

Diversité des méthodes, enfin : autant de rapports, autant d'approches différentes.

Globalité ensuite : les sujets d'étude proposés à l'Office par les commissions, les bureaux ou les groupes politiques des deux Assemblées sont généralement immenses. Cela conduit, d'ailleurs, parfois la délégation à remettre plusieurs fois son

ouvrage sur le métier dans des domaines comme le contrôle de la sûreté nucléaire, la télévision du futur ou les composants électroniques.

L'étude sur la politique spatiale, par exemple, concernait à la fois les lanceurs, les satellites scientifiques et commerciaux, civils et militaires, les relations de la France avec ses partenaires européens et avec toutes les autres puissances spatiales mondiales.

Tout dernièrement, le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche a demandé à l'Office de se prononcer sur les priorités de la recherche nationale **dans son ensemble**.

Politique spatiale, politique de la recherche, problèmes d'environnement planétaires, énergie nucléaire, avenir de l'industrie électronique : les investigations de l'Office concernent ainsi des pans entiers des politiques publiques.

Mais, si l'évaluation des politiques publiques représente ainsi l'essentiel des préoccupations de l'Office, l'évaluation législative, bien que marginale, n'est pas totalement absente de ses activités. C'est ainsi, notamment, que la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, a prévu que soit présenté à la délégation son premier bilan d'application un an après sa promulgation.

L'Office doit également être saisi chaque année d'un rapport faisant le point sur les recherches relatives à la gestion des déchets radioactifs, menées en application de la loi du 30 décembre 1991.

Mais l'activité de l'office s'est généralement située, jusqu'ici, en amont du processus législatif.

Dans la pratique, les évaluations auxquelles l'Office procède ont ainsi un **caractère prospectif** bien que celui-ci n'y soit nullement contraint par les textes qui régissent ses activités.

Au contraire, la dévolution aux membres de l'office, par ces mêmes textes, des pouvoirs des rapporteurs spéciaux de la commission des Finances ou, en tant que de besoin, de ceux des commissions d'enquête, laisserait à penser que la délégation ne doit pas se préoccuper seulement des choix du futur.

Concernant le rôle législatif du Parlement, l'Office a cependant préféré jouer les précurseurs. Il a souligné, dès 1990, le besoin de légiférer dans le domaine de la bioéthique.

Il a voulu éclairer par un rapport d'information le législateur avant le début de l'examen par le Parlement du projet de loi sur l'eau.

Son rapport sur les déchets radioactifs à vie longue a débouché sur l'élaboration de la loi du 30 décembre 1991 que je citais tout à l'heure.

Pour autant, l'Office n'a pas effectué de "fuite en avant" en se réfugiant dans la science fiction. Certains des dossiers industriels qu'il a abordés, dans sa mission de contrôle de l'exécutif, étaient très sensibles comme l'espace, les déchets nucléaires ou la télévision haute définition.

S'agissant plus précisément d'*Hermès* ou des normes MAC de télévision, l'Office est intervenu dans des domaines où des engagements avaient déjà été pris, y compris au niveau européen, même s'il ne s'agissait pas de décisions définitives.

J'en viens enfin à ce qui constitue l'un des points les plus originaux et aussi les plus cruciaux du travail de l'Office, à savoir le recours systématique à l'**expertise**.

Le recrutement d'expertise est l'une des plus grandes difficultés que rencontre l'Office dans son travail ; il nous faut, en effet, des experts à la fois compétents, disponibles et indépendants, ce qui constitue la quadrature du cercle !

D'autre part, le pluralisme souhaitable de toute évaluation devrait conduire au recrutement de plusieurs spécialistes ce qui est financièrement difficile.

En outre, si le recours par l'Office à des experts est indéniablement nécessaire, il n'est cependant pas, à mon avis, suffisant.

Il est nécessaire, car l'Office ne possède ni en son sein, ni même parmi son Conseil scientifique, toutes les compétences dont il a besoin.

Mais il n'est pas suffisant, car ce sont les parlementaires, eux-mêmes, qui signent les rapports de la délégation qui sont destinés à leur collègues.

Les travaux de l'Office doivent donc être rendus accessibles et comporter un examen politique autant que technique des dossiers.

L'Office refuse ainsi de céder à la facilité. Il ne saurait se contenter de soustraire ses travaux à des cabinets de consultants ou de publier des expertises mises bout à bout.

Les rapports de l'Office sont le résultat d'une confrontation finale entre le point de vue des experts et l'opinion que le rapporteur a pu se faire en menant de son côté son propre programme de travail.

Ce programme, très chargé, comporte en nombre important des auditions, des entretiens et des visites sur place et des missions en France et à l'étranger.

Le travail du rapporteur lui permet à la fois :

- de contrôler la qualité de la contribution des experts avec l'aide du Conseil scientifique de l'Office ;

- d'y ajouter ses appréciations politiques ;

- de compenser, dans une certaine mesure, par la pluralité des opinions qu'il a personnellement recueillies, l'insuffisance du nombre d'experts que l'Office a été en mesure de recruter.

Cette implication personnelle importante des rapporteurs dans les travaux de l'Office constitue assurément l'un de ses points les plus originaux.

Dans la plupart des organismes parlementaires étrangers d'évaluation technique, les études, en effet, sont signées par des experts, n'engagent que ces derniers et conservent donc un caractère strictement technique.

**En conclusion**, l'originalité des méthodes d'évaluation de l'Office, liée à son expérience particulière, est en même temps ce qui en fait la difficulté, notamment en ce qui concerne l'usage de l'expertise et l'étendue des sujets qui oblige à compléter les analyses par des synthèses.

Dans un article paru dans une revue juridique en 1991, Henry-Michel Crucis a considéré les études de l'Office comme une sorte d'audit des politiques publiques.

L'expression me semble heureuse car audit signifie non seulement examen critique, mais aussi conseil.

Pour l'Office, en effet, l'évaluateur n'est pas un censeur et sa mission n'est pas seulement de critiquer et de juger mais aussi de dialoguer et de conseiller.

Cette remarque me permet de terminer mon propos en insistant sur le pluralisme et la pondération nécessaires aux évaluations.

Pluralisme non seulement des points de vue qui doivent s'exprimer à l'occasion de chaque évaluation mais aussi pluralité des pratiques, évaluatrices.

Pondération qui permet une prise en compte réelle des divers avis exprimés.

Ceci n'empêche pas l'Office de trancher, quand une conclusion lui paraît s'imposer, mais il peut aussi, comme dans le cas de la navette spatiale Hermès, s'en remettre à la sagesse du Parlement lorsqu'un choix lui paraît être de nature plus politique que technique.

Dernière remarque, enfin, plus terre à terre, l'évaluation est certes une activité onéreuse mais, d'une part, c'est le fonctionnement de la démocratie qui est en jeu, d'autre part, les dépenses effectuées sont à comparer aux gaspillages qu'elles peuvent permettre d'éviter.