

# CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET ÉVALUATION

RÉSUMÉ DES TRAVAUX DE LA JOURNÉE D'ÉTUDES  
DU 7 AVRIL 1994 (Paris, Palais du Luxembourg)

Par

Alain DELCAMP

*Directeur du Service des Commissions du Sénat*

A mon tour, je voudrais remercier toutes les hautes personnalités qui veulent bien participer à cette table-ronde et je vais essayer de leur donner un résumé des travaux de façon à ce qu'elles puissent éventuellement réagir. Certains intervenants, dans la salle, pourront le cas échéant compléter ma description.

Vous avez entre les mains le dossier fort abondant et le programme. Il vous permet de prendre conscience de l'importance des contributions qui ont été apportées sur le thème de l'évaluation et du Parlement.

Ces travaux peuvent être synthétisés autour de deux axes : la diversité et la progressivité du programme, les apports de la journée et les questions qu'elle soulève. Il existe en effet deux façons de lire ce programme et deux façons d'en apprécier les résultats.

La première façon de lire le programme est de constater sa diversité. Nous voulions fournir une information aussi large que possible afin de vous aider à forger votre conviction. La rencontre était un objet en soi.

Il y a d'abord eu échange entre différentes catégories de personnes : hommes politiques, universitaires, magistrats, fonctionnaires et étudiants, faisant du Parlement ce lieu de rencontres auquel faisait référence Monsieur le Président du Sénat en ouvrant le colloque ce matin.

Rencontre également entre plusieurs branches du pouvoir, non seulement l'exécutif et le législatif, mais sans doute aussi un troisième pouvoir -et je ne crois pas heurter M. Joxe en disant qu'à sa manière, la Cour des comptes participe au pouvoir juridictionnel.

Entre pouvoirs exécutif et législatif, on a pu constater qu'il y avait moins une opposition absolue, conforme à une séparation théorique des pouvoirs, qu'une recherche commune des moyens de rendre les politiques décidées plus efficaces et plus lisibles, afin de renforcer leur légitimité.

On a pu prendre conscience aussi de ce que la Cour des comptes y concourait, le Conseil économique et social également, représenté à cette table par M. le questeur Hureau.

Rencontre aussi entre assemblées. Ce n'est pas une première mais elle est digne d'être soulignée : elle s'inscrit dans une volonté commune de rééquilibrage des institutions et, en l'occurrence, de recherche d'une amélioration des méthodes.

Rencontre enfin entre l'expérience française et les expériences étrangères, qui viennent d'être exposées et dont vous avez pu saisir la diversité, à certains égards la plus grande maturité peut-être, notamment dans la voie de l'évaluation législative.

La deuxième façon de lire le programme est d'en reconstituer le cheminement intellectuel et la progressivité.

On a pu relever cette dernière au sein même du contrôle parlementaire. Initialement, l'un des principaux rédacteurs de la Constitution, M. Michel Debré, lorsqu'il parlait de contrôle, en parlait toujours comme d'un contrôle politique. Il pensait au contrôle du Parlement sur le Gouvernement.

En fait, nous nous sommes beaucoup éloignés de cette conception. Le contrôle du Parlement est devenu, comme le disait M. Gicquel ce matin, "buissonnant".

Cela signifie qu'il est devenu plus diffus. Tout d'abord, il a revêtu des formes beaucoup plus sophistiquées, beaucoup plus diverses, dépassant le seul problème du contrôle du Gouvernement dans sa politique d'ensemble. On a observé que les outils ont eu tendance à se diversifier : outils législatifs, puis outils réglementaires et, de plus en plus souvent, outils spontanés créés par la pratique.

Deuxième évolution : les aspects techniques se sont développés au service de la décision, à travers l'application des lois, le contrôle budgétaire, le recours éventuel à des expertises.

Enfin, le contrôle parlementaire, qui n'en demeure pas moins fondamentalement politique, se caractérise aujourd'hui par sa permanence, son caractère quotidien. On a bien voulu souligner le rôle des commissions permanentes à cet égard, dont je salue très respectueusement les présidents présents ou leurs représentants.

On peut donc se demander d'abord s'il ne serait pas opportun de mieux consacrer ce contrôle parlementaire dans la Constitution, puisqu'aujourd'hui il n'y est cité qu'une seule fois, à l'article 47, et encore de façon indirecte. Il n'est pas sans intérêt de rappeler que les travaux de la commission de révision de la Constitution, qui a rendu ses conclusions en février 1993, proposaient de modifier l'article 24 en faisant du contrôle l'une des fonctions majeures du Parlement, et surtout en ajoutant la responsabilité de l'évaluation. Nous sommes donc bien dans le bon débat...

La deuxième progressivité intervient entre le contrôle et l'évaluation. A cet égard, les exposés de la Cour des comptes et ceux sur le contrôle parlementaire nous ont mis sur le chemin de quelques distinctions.

Le contrôle de la Cour des comptes prend sa source dans un contrôle de régularité, alors que l'évaluation se caractérise par un contrôle des effets des mesures prises.

Le contrôle parlementaire, lui, se préoccupe de l'application des lois et s'accompagne d'un jugement politique sur le fonctionnement des services. Le pouvoir exécutif a-t-il bien respecté l'intention du législateur ? Les services publics fonctionnent-ils convenablement ? Dans le cas contraire, quels sont les chemins de leur réforme éventuelle ?

Face à ce jugement parlementaire, l'évaluation nous propose également un jugement, mais qu'elle veut d'une autre nature, un jugement qui serait "objectivisé" à travers le recours à des instances spécialisées, à travers une méthodologie et surtout une procédure distinguant l'autorité qui commande l'évaluation de celle qui la réalise. Du point de vue des évaluateurs, on pourrait donc dire que le contrôle parlementaire est une sorte d'"auto-contrôle".

Toute la question est de savoir si le Parlement juge utile ou non d'adjoindre à la panoplie dont il dispose celle de l'évaluation.

J'en arrive à la troisième progressivité : y-a-t-il une différence entre l'évaluation législative et l'évaluation des politiques publiques ?

Les représentants de l'administration nous ont surtout parlé de l'évaluation des politiques publiques, c'est-à-dire d'un ensemble de mesures qui concourent à la réali-

sation d'un objectif. On a eu le sentiment que c'était la définition du pouvoir exécutif.

M. Chevallier, dans son rapport introductif, a isolé la notion d'évaluation législative, mettant l'accent sur la loi et sur le droit. Elle pourrait être l'évaluation spécifique du Parlement et serait une sorte de "pont entre le contrôle et le contrôle des politiques publiques".

La deuxième manière de résumer cette journée est d'apprécier les résultats de ses travaux auxquels elle a donné lieu.

La première constatation réside dans l'information que ces travaux nous ont apportée et d'abord sur le Parlement lui-même. Tel était bien l'un des objectifs de cette journée : contribuer à faire connaître le caractère très technique et complexe du travail du Parlement dans sa réalité quotidienne et que l'on ignore trop souvent.

Information sur ce qu'on a appelé le "pôle exécutif de l'évaluation" qui se compose de comités interministériels qui décident des évaluations, d'un conseil scientifique qui apprécie le bien-fondé des évaluations, détermine une méthodologie appropriée, leur confère une sorte de "label", et enfin d'un fonds interministériel de l'évaluation, naturellement soumis au vote du Parlement chaque année. C'est à ce dispositif que participent principalement le Conseil économique et social et la Cour des Comptes.

Découverte aussi de l'existence désormais d'une évaluation au plan local. Pour le Parlement, il est sans doute très utile de savoir qu'il pourrait ainsi désormais disposer d'exemples d'applications sur le terrain de telle ou telle politique, et au premier chef d'entre elles, de la politique de décentralisation.

Découverte ensuite de liaisons et de complémentarités entre ces différentes démarches. Par exemple, on a pu constater qu'il existait un intérêt objectif commun à ce que l'application des lois soit correctement réalisée, objectif commun au Parlement et au Gouvernement et dont témoigne notamment la collaboration existant à cet égard entre les services du Sénat et ceux du secrétariat général du Gouvernement.

Prolifération de "contrôles à tendance évaluative", pour reprendre l'expression de M. Logerot : on s'est aperçu qu'au fond Parlement, Cour des comptes ou Conseil économique et social faisaient souvent des études dans des champs extrêmement proches. On a pu en tirer comme première conclusion que ce travail important n'était peut-être pas suffisamment bien utilisé, tout cela se faisant parfois en ordre dispersé et non coordonné.

Restent les questions. Il s'agit bien sûr de la partie la plus importante de ce résumé.

Quelle est l'opportunité pour le Parlement de faire une place à l'évaluation ?

Il y a d'abord un problème technique. L'évaluation se distingue en effet du contrôle. Elle n'en constitue pas seulement un approfondissement. Elle n'en constitue pas tout à fait une nouvelle étape...

Il s'agit, à travers ce nouveau processus, de vérifier l'effectivité des politiques, sur le terrain. Le Parlement a-t-il au fond des raisons de s'en priver ? Peut-être pas... D'autant que, si j'ai dit que les évaluateurs mettaient l'accent sur la séparation entre la commande et l'évaluation, ils nous ont dit aussi que l'évaluation n'avait pas vocation à se substituer aux décideurs. Elle constitue donc un élément nouveau d'information. Il convient toutefois de prendre garde à un important problème, celui de la conciliation de l'agenda de ceux qui évaluent et de ceux qui décident. Il est évident que la notion de temps utilisée n'est pas la même.

Problème politique ensuite. Celui de l'opportunité de prendre en compte l'évaluation. On a pu tirer du rapprochement des différents exposés l'impression qu'il y aurait au fond une sorte de partage non-dit entre l'évaluation des politiques publiques, qui serait le fait de l'exécutif, et une évaluation législative qui pourrait être celle du

législatif mais qui n'existerait pas encore. On peut se poser légitimement la question de savoir si une évaluation des politiques publiques cantonnée au seul exécutif ne risquerait pas de renforcer encore le poids de celui-ci dans le processus législatif.

Deuxième question : sous quelle forme l'évaluation pourrait-elle être prise en compte par le Parlement ?

D'abord, on constate que le Parlement n'est pas partie prenante du dispositif d'évaluation. Pourrait-il le devenir ? Cela pose forcément un problème de principe, puisqu'on voit mal comment le Parlement serait soumis à un processus de commande entre les mains d'un comité interministériel.

Il existe une différence de contexte : le commissaire général au Plan nous a dit que l'évaluation était une nouvelle manière de faire de la planification. C'est une façon en tout cas de la rénover et cela constitue une réflexion de l'administration sur elle-même. Il est évident que le Parlement ne peut se satisfaire de cette définition...

Faut-il alors qu'il crée son propre pôle, à l'exemple du Congrès des États-Unis, dont nous parlait Mme Chelimsky ? On bute là sur plusieurs questions : avec quels moyens ? Nous avons appris qu'il y avait 67 chercheurs au G.A.O., organe associé au Congrès des États-Unis. Une assemblée peut-elle le faire ou faut-il que les deux assemblées le fassent ensemble ? Faut-il créer un office ou bien se contenter des structures existantes, en particulier des commissions ?

Troisième question : celle des modalités. Quel champ pour cette évaluation ? Le législateur va-t-il se concentrer uniquement sur l'évaluation de la loi ou bien doit-il lui aussi élargir son champ et envisager non seulement la loi mais les mesures d'application ? Plusieurs intervenants ont dit qu'il n'y avait pas a priori d'obstacle à cet égard.

Quel moment de l'évaluation l'évaluateur veut-il choisir ? S'agit-il de l'évaluation des lois après coup, pour connaître leurs effets ou bien doit-il plutôt se tourner vers la prospective, "tester" en quelque sorte les politiques ?

Quelles sont les méthodes qu'il pourrait adopter ? Est-ce que ce sont les méthodes actuellement expérimentées au niveau de l'exécutif ? Peut-on en imaginer d'autres ? Cela supposerait de toutes façons de se pencher peut-être davantage sur la rédaction des textes : on ne peut évaluer que lorsqu'on sait ce qu'on a voulu faire. D'où, peut-être, la nécessité d'apporter une attention particulière à la rédaction des objectifs dans la loi...

Cela suppose aussi l'idée que la loi n'est peut-être plus aussi immuable qu'on a pu le penser dans le passé, qu'elle peut être remise en cause et que certaines lois doivent avouer en quelque sorte leur caractère expérimental. Ne peut-on surtout imaginer, comme cela existe déjà, qu'à l'intérieur d'un certain nombre de lois, on puisse insérer un processus d'évaluation, pour savoir si elles peuvent être reconduites ou modifiées.

Voilà, en résumé, les principaux points qui ont été abordés et les questions qui m'ont paru surgir des débats, en m'excusant d'avoir beaucoup synthétisé. Il ne s'agit pas de substituer un nouveau scientisme au politique mais essayer de voir si les aspects techniques, scientifiques, l'expertise en général, ne sont pas de nature à clarifier les enjeux et à faciliter la compréhension des décisions politiques.

Deuxième grande conclusion, me semble-t-il : nous sommes en présence d'une multiplicité d'apports ; une effervescence se manifeste sur le thème de l'évaluation. Une meilleure connaissance réciproque doit sans doute être recherchée.

Si je voulais finir par une pirouette, je dirais qu'au fond, le Parlement pourrait parfaitement invoquer son droit de contrôle général pour demander à avoir communication de l'ensemble des évaluations !

Merci.

(Applaudissements)