

CONTRÔLE ET ÉVALUATION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE (*)

Par

Alain DUPAS

Directeur du Service des Commissions à l'Assemblée nationale

Évaluer une législation ou une politique, c'est chercher à en apprécier les effets. L'évaluation n'a donc, à première vue, qu'un rapport lointain avec le contrôle de l'application d'une loi, que ce contrôle porte sur le respect des délais de publication des textes réglementaires ou sur la conformité du contenu de ces textes avec le dispositif légal et les intentions du législateur.

Pourtant, dans notre droit parlementaire, les deux concepts sont étroitement liés. Cela tient sans doute à cette "summa divisio" traditionnelle, qui consiste à traiter à part tout ce qui relève du processus d'élaboration de la loi et à rassembler le reste dans un vaste fourre tout, où se mêlent la mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale, les questions orales et écrites, les enquêtes, les missions et les rapports d'information des commissions, le travail des délégations, et que sais-je encore...

C'est une parcelle de ce maquis que je me propose de débroussailler devant vous, avant d'essayer d'enrichir le terrain par quelques commentaires plus subjectifs et, partant, plus discutables.

1 - Commençons par la **description des faits**, et par une constatation que son extrême banalité me pousse à ne pas développer mais que sa flagrante vérité m'interdit de passer sous silence. Depuis l'origine, nos assemblées démocratiques, et les instances -aussi vieilles qu'elles- que sont les commissions parlementaires, ont eu recours à l'évaluation. A l'heure actuelle, en régime de croisière, les commissions de l'Assemblée nationale produisent annuellement environ 350 rapports et avis, dont une bonne quarantaine sont des rapports d'information, le total de ces rapports et avis représentant près de 24.000 pages de composition. Je puis vous assurer que, pour la quasi-totalité d'entre eux, ces documents comportent, explicitement ou non, une évaluation "ex post" de la législation et de la réglementation en vigueur, ainsi qu'une évaluation "ex ante" des effets d'une législation qu'il est ou serait question de mettre en place.

Mais passons là-dessus pour en arriver à l'automne 1988, où des initiatives considérées, à tort ou à raison, comme importantes ont été prises par la conférence des Présidents de l'Assemblée nationale. Cette instance qui, en session, réunit chaque semaine autour du Président de l'Assemblée et du ministre chargé des relations avec

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

le Parlement, les vice-présidents, les présidents des groupes politiques et les présidents des commissions permanentes, a pour objet de fixer, dans le respect des règles constitutionnelles, l'ordre du jour des séances publiques pour les quinze jours à venir ; mais, compte tenu de sa composition, certains présidents de l'Assemblée, particulièrement dynamiques et novateurs, ont choisi de l'utiliser aussi pour promouvoir dans une optique consensuelle telle ou telle réforme des méthodes et des procédures.

C'est ainsi que fut alors décidé de confier expressément aux commissions permanentes une fonction de contrôle de l'application des lois. Certaines de ces commissions adoptèrent la solution de la nomination d'un commissaire spécialisé ; une autre, la commission de la Production, préféra s'en remettre à son président ; et la commission des Finances décida que la charge du contrôle devait revenir aux rapporteurs de chaque texte. La vérité oblige à dire que l'innovation, après des débuts plus incertains que prometteurs, n'est pas vraiment entrée dans les mœurs. La raison en est peut-être que le Sénat, de son côté, accomplissait un excellent travail, qu'il n'y avait pas lieu de démarquer.

S'agissant de l'évaluation des lois, la conférence des Présidents, plus longue à se déterminer, obtint d'abord un accord sur le fait qu'il lui serait possible de définir, par session, un ou deux thèmes susceptibles de faire l'objet d'une évaluation. C'est dans ce cadre que fut créée, au mois de mai 1990, une mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme, mission qui était composée de 20 membres appartenant à quatre commissions permanentes et qui déposa son rapport en mars 1991 ; en avril 1991, une autre mission d'évaluation fut instituée portant sur la décentralisation en matière d'éducation, mission dont le rapport fut déposé en novembre 1992.

Entre temps, la conférence des Présidents avait parrainé une modification de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée, devenue définitive en juin 1990, qui prévoyait la création de missions d'information temporaires portant notamment sur les "conditions d'application d'une législation", ces missions pouvant être communes à plusieurs commissions.

Depuis lors, la formule de la mission d'information commune a été depuis lors assez largement utilisée, sans d'ailleurs qu'on invoque toujours à son propos la notion d'évaluation. Sont en cours à l'heure actuelle deux missions de ce genre, l'une sur l'application de la loi Giraud, l'autre sur l'aménagement du temps de travail.

Mais cela ne doit pas faire oublier que le gros de l'effort continue d'être fourni dans le cadre classique des six commissions permanentes, au sein desquelles se sont multipliées des missions d'information dont le caractère évaluatif est parfois très nettement affirmé. La liste en est longue, trop longue pour en fournir autre chose que des échantillons : celui, par exemple, d'un rapport d'information de 1991 où le rapporteur général de la commission des Finances avait essayé d'apprécier en profondeur les effets de la "défiscalisation" dans les DOM, à la suite de quoi ont été révisées, dans le budget de 1992, les dispositions de la "loi Pons". Autre exemple tout récent et original, celui du rapport de la commission de la défense, distribué avant-hier, qui a pour objet de répondre à une question d'ordre scientifique fort délicate : la mise en œuvre d'un système de simulation permet-elle à la France de se passer d'essais nucléaires ?

Les commissions d'enquête participent, elles aussi, au contrôle des politiques publiques. A l'Assemblée, deux enquêtes sont actuellement en cours, l'une sur la S.N.C.F., l'autre sur l'utilisation des fonds affectés à la formation professionnelle. Cette dernière, comme l'autre d'ailleurs, implique des recherches sur l'emploi de deniers publics, recherches dont il est difficile de contester le caractère évaluatif.

Pour compléter le tableau, on ne peut omettre de signaler le nombre croissant des textes assortis d'un dispositif interne de contrôle, dispositif pouvant aller de la simple exigence d'un rapport d'application jusqu'à la mise en place de mécanismes d'évaluation. Par exemple, la loi de 1979 sur l'interruption volontaire de grossesse avait institué une délégation parlementaire pour les problèmes démographiques, dont l'une des missions était d'informer les assemblées sur l'application et les conséquences de la loi. Allant plus loin, la loi de 1988 sur le revenu minimum d'insertion a prévu une limitation dans le temps du texte légal et le dépôt d'un nouveau projet de loi tenant compte des conclusions d'un rapport d'évaluation : on entre ici de plein pied dans le domaine des lois expérimentales, chères au cœur de l'auteur de notre rapport introductif. Quant à la loi quinquennale sur l'emploi de décembre dernier, ses prescriptions sont particulièrement étoffées et complexes : quatre rapports gouvernementaux d'exécution et, à l'horizon de juin 1996, un rapport parlementaire d'évaluation ; s'y ajoutent les travaux d'une mission commune dont j'ai déjà parlé et qui, à l'Assemblée, vient de publier, il y a deux jours, un premier rapport d'étape.

2 - Voilà pour les faits ; venons-en maintenant aux commentaires.

Une observation initiale me vient à l'esprit, procédant de la lecture de nombreuses contributions universitaires d'où l'on peut tirer le sentiment que les évaluations parlementaires n'ont pas les qualités qu'on attend de véritables évaluations. Il y manquerait la méthodologie scientifique, le recours à l'expertise, et plus généralement, la réflexion sereine, l'objectivité et l'impartialité.

Que répondre à cela ? Certes les représentants du peuple ne sont généralement que des amateurs en matière d'évaluation, et les fonctionnaires qui les assistent, quelle que soit leur bonne volonté, n'ont pas toujours la formation requise pour ce genre d'exercice.

Mais il faut se garder de forcer la note. D'abord, l'application de méthodes scientifiques dans la décision politique n'a pas produit que de bons résultats. En particulier, la rationalisation des choix budgétaires, sur laquelle nombre de responsables et de fonctionnaires - y compris moi-même - avaient fondé beaucoup d'espoir, n'a pas débouché sur des résultats probants ; et les "budgets de programmes" venant doubler la présentation classique des crédits n'ont pas ajouté grand-chose aux dossiers des décideurs.

D'autre part, les instances parlementaires sont parfaitement libres de faire appel à des concours extérieurs. Elles ne se privent pas de procéder, sur chaque problème, à l'audition de personnalités qualifiées. Il existe d'ailleurs pour les aider des correspondants privilégiés, à commencer par les magistrats de la Cour des Comptes, avec lesquels l'actuel Président de l'Assemblée s'efforce d'obtenir un renforcement des contacts. Elles peuvent aussi commander des expertises : c'est ce qu'a fait, par exemple, la première mission dite d'évaluation, celle sur la politique du logement. Quant à la commission d'enquête sur la formation professionnelle, elle vient de passer un contrat d'audit avec plusieurs cabinets d'experts-comptables.

Malgré tout, l'idée agite certains esprits qu'il faudrait faire davantage. Cette idée inspire, par exemple, une proposition de loi déposée en juin 1993 par M. François Sauvadet et le groupe UDF, tendant à créer un office parlementaire "chargé de contrôler et d'évaluer l'application des lois", office composé de 6 sénateurs et 6 députés. Et l'on parle aussi d'un autre office, axé sur la politique d'aménagement du territoire. Mais est-ce une bonne solution que de créer de nouvelles structures ? Pourquoi vouloir ajouter à ce qui existe déjà, à savoir : les commissions permanentes et leurs missions internes, les missions communes pour les questions de caractère horizontal, et les commissions d'enquête sur les sujets les plus brûlants.

Les outils sont en place et ce qu'il faut sans doute, c'est apprendre à mieux s'en servir.

Cela dit, pour beaucoup de commentateurs, le problème n'est pas d'ordre technique mais d'ordre politique. La démocratie parlementaire, sous la forme que lui a donnée la Vème République, ne serait pas capable d'apprécier par elle-même l'efficacité de ses lois. Le fait majoritaire est là, qui a substitué à la distinction classique entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif un schéma nouveau, où l'on trouve d'un côté le gouvernement et sa majorité, de l'autre l'opposition. Or, nous dit-on, la majorité n'a aucune raison d'entreprendre quoi que ce soit qui viendrait gêner l'action du gouvernement, et l'opposition n'en a pas les moyens institutionnels ; celle-là est aveugle, et celle-ci impuissante.

Un tel jugement, lui aussi, n'est pas sans appel : le fait que l'Assemblée nationale se trouve composée en majorité de partisans de l'action gouvernementale exclut certes que l'examen des politiques en cours débouche sur de spectaculaires remises en cause ; et l'on peut penser, par exemple, que l'enquête de 1992 sur le SIDA visait par trop à justifier l'action, ou l'inaction, du gouvernement dans les années 1984 et 1985. Mais le fait majoritaire n'interdit nullement, et favoriserait plutôt, le plein exercice d'un contrôle parlementaire que le gouvernement a moins de raisons d'entraver ou n'a pas toujours la possibilité de refuser, lorsque ce sont ses amis qui le réclame.

Quant à la minorité, ses moyens sont loin d'être négligeables, et c'est par une saine application des principes démocratiques que lui ont été ouverts à l'Assemblée ce qu'on appelle des "droits de tirage", lui permettant, par exemple, d'obtenir périodiquement l'inscription à l'ordre du jour de la séance publique de propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête ou de tel ou tel succédané.

Chacun, bien sûr, est libre de penser ce qu'il veut. Je crois, pour ma part, que le Parlement, quoi qu'en disent les médias, est tout à fait capable de surmonter les difficultés des problèmes techniques de l'évaluation et qu'il n'est pas politiquement désarmé pour le faire. Il l'a déjà prouvé et le prouve chaque jour : certes, les choses pourraient aller un peu mieux ; elles pourraient aussi aller beaucoup plus mal.