

CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ET ÉVALUATION

ALLOCUTION D'OUVERTURE DE

M. René MONORY
Président du Sénat

Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs,

9 heures 1/4, à Paris, c'est déjà tôt et quand il y a en plus une grève de la RATP, ça complique un peu... Mais comme nous avons tous un emploi du temps chargé, je pense qu'il faut ouvrir maintenant ; les gens vont arriver progressivement. De toute façon, ce n'est pas spécialement le Président du Sénat que vous êtes venus écouter, ce sont les spécialistes. Donc, il vaut mieux que je parle maintenant, alors que la salle se remplit, pour permettre à ceux qui ont fait de longs déplacements de parler devant une assemblée plus garnie.

Je voudrais remercier Messieurs les secrétaires généraux, tous les fonctionnaires de la maison et M. Delcamp en particulier, qui ont organisé cette journée et qui vont l'animer, les présidents de nos commissions qui s'y sont associés et l'Assemblée nationale avec laquelle nous avons travaillé sur ce sujet. Tout à l'heure, nous aurons d'ailleurs la présence de représentants de l'Assemblée nationale.

J'ai apporté d'emblée mon soutien à cette initiative, qui est à la fois ambitieuse et modeste. Elle est ambitieuse, parce qu'elle a pour effet de provoquer une confrontation entre des milieux et des modes de pensée différents autour d'une idée : l'évaluation. Les contours sont encore à préciser. Mais ce qui est au centre des préoccupations de ceux qui recherchent avant tout une efficacité dans l'action, c'est bien cette évaluation. Elle est modeste parce que, précisément, elle se veut à l'écoute des réflexions et des expériences qui ont été faites, afin de les confronter aux méthodes en vigueur au Parlement et voir dans quelle mesure ces méthodes elles-mêmes pourraient bénéficier de ces échanges. Je voudrais tout d'abord remercier toutes les personnalités et institutions qui ont bien voulu répondre à notre invitation et, en particulier, comme je le disais à l'instant, mon collègue, Monsieur Philippe Seguin, Président de l'Assemblée nationale qui a bien voulu accepter que les deux Assemblées effectuent cette recherche en commun. Nous montrons ainsi que la question du renouveau du Parlement est à la fois une nécessité ressentie par tous et un but qui ne pourra être atteint que par une étroite collaboration des élus de la Nation.

Merci aussi aux universitaires qui ont accepté d'intervenir et, en particulier, aux deux associations, l'Association française des constitutionnalistes et l'Association internationale de méthodologie juridique, qui ont bien voulu apporter

leur patronage, conférant à cette journée d'études une autorité scientifique confortant son caractère de réunion de travail sereine qu'ont voulu ses organisateurs. La sérénité, c'est bien ce que recherche d'abord le Sénat car c'est le chemin de l'intérêt public et c'est aussi le recul indispensable lorsque l'on veut réfléchir aux mutations de notre société.

Je remercie également les représentants des grandes institutions et des grands corps de l'État qui ont bien voulu nous communiquer leurs expériences. Je pense en particulier au Conseil économique et social, avec lequel le Sénat entretient des relations institutionnelles. Il en est de même pour la Cour des comptes dont j'ai pu apprécier la rigueur et l'esprit de collaboration lorsque j'étais rapporteur général de la commission des finances. Il est arrivé que l'on dise ou que l'on pense que le Parlement ne faisait pas d'évaluation. C'est vrai au sens strict. En effet, il n'est pas partie prenante au dispositif mis en place par le décret du 22 janvier 1990 qui organise l'évaluation des politiques publiques. Celui-ci met en place un "pôle d'évaluation autour de l'exécutif". Cela ne signifie pas que le Parlement est étranger à ces préoccupations. Je dirais même qu'au-delà des questions de vocabulaire, l'évaluation est au cœur de la mission du Parlement. En effet, si la fonction de législation caractérise le Parlement, c'est la fonction de contrôle -qui requiert aujourd'hui notre attention- qui est à l'origine de ses pouvoirs et les justifie dans les pays de liberté par le biais du consentement à l'impôt. Ce contrôle technique, pragmatique, est surtout un contrôle qui s'efforce de vérifier que l'intention du politique est bien appliquée, qu'elle atteint son but. On peut imaginer une mission supplémentaire : celle d'anticiper et de faire du Parlement un défricheur de l'avenir. C'est en tous cas la vocation qu'avec mes collègues sénateurs j'aimerais ajouter à la vocation de réflexion que l'on prête généralement au Sénat.

Confrontée aux grandes évolutions économiques du monde, à l'évolution du monde du travail, de la société, la population a besoin de repères. Les inquiétudes de la jeunesse, exprimées par une extériorisation peut-être excessive, sont présentes chez tous. Il faut y répondre en éclairant l'avenir et en posant des jalons.

Pour moi, l'évaluation, en effet, doit être autant prospective que rétrospective. Certes, il est important de mesurer les conséquences des politiques que l'on a voulues, ne serait-ce que pour pouvoir les modifier. Il est encore plus important d'anticiper les effets des idées qui prennent corps dans la législation de façon à éviter les retours en arrière et les tâtonnements qui affaiblissent la crédibilité du politique.

Important aussi de réfléchir aux moyens. Trop de législation tue la loi. Je crois que c'est vrai. Je ferai un petit aparté en disant que, parfois, je trouve que notre système politique et notre Gouvernement font trop de lois. Ce n'est pas très bien de dire ça pour un politique qui est en même temps un législateur. Mais je trouve que, souvent, les lois sanctionnent plus facilement les habitudes qu'elles ne les transforment. Et quand on veut transformer trop vite les habitudes, les lois se heurtent parfois à une certaine incompréhension. Nous devons, à cet égard aussi, évaluer notre travail et faire en sorte que les textes soient plus simples, plus compréhensibles pour le citoyen -ce n'est pas toujours le cas- et aussi moins nombreux, comme je le disais. L'inflation de textes dévalue la loi et déprécie la valeur du travail législatif. Il y a là une responsabilité du Parlement, mais aussi de l'exécutif qui parfois maîtrise mal les technostructures. Peu à peu, par une confusion entre ce qui relève de la gestion et ce qui relève des grandes orientations, nous arrivons ainsi à une certaine déviation des institutions.

Dans les pays anglo-saxons, l'évaluation des politiques publiques est associée à la notion de démocratie, pour moi à juste titre. Je crois en effet que notre société, et surtout notre administration, ont besoin de transparence. Chez nous, les choses se sont certes beaucoup améliorées dans les conditions du contrôle parlementaire.

Désormais, on ne refuse plus les documents aux rapporteurs des commissions d'enquête ou des missions d'information. Les découvertes qu'ils font ne sont pas toujours spectaculaires, mais la plupart du temps elles révèlent que la complexité, la multiplication des services, génèrent des incohérences, des défauts de coordination, l'absence de synergie entre fonctionnaires souvent très compétents mais souvent aussi trop dispersés dans leurs interventions. La complexité de la réglementation reflète la complexité des structures. Les principaux défauts de l'action publique sont connus. Le Parlement a, à cet égard, un rôle à jouer puisque, on ne le sait pas assez, il est un des lieux où l'on peut faire la synthèse globale. Or, il n'y a pas de décision sans synthèse préalable des différents éléments d'une situation. Les exemples étrangers montrent que dans des cultures politiques certes différentes, le Parlement peut être justement le lieu privilégié de l'évaluation des politiques publiques.

Je suis heureux, donc, de l'ouverture dont témoigne cette journée d'études. Ce n'est que par l'échange que l'on peut progresser. Depuis que j'ai été élu Président du Sénat, se sont tenus dans cette salle plus de 300 colloques ou réunions, confirmant que l'un des rôles du Parlement est d'être un carrefour et un lieu d'échange. Il ne peut espérer, d'autre part, bien faire son travail que s'il est ouvert sur l'extérieur. En tant qu'ancien ministre de l'éducation, je sais ce qu'il peut attendre de l'Université. Il y a là des collaborations entre politiques et chercheurs qui peuvent être fructueuses. Je crois aussi que le Parlement a besoin d'expertise et, à cet égard, je compte sur les comparaisons internationales qui seront faites cet après-midi pour nous donner des idées. Je saisis cette occasion pour remercier toutes les personnes qui sont venues spécialement de l'étranger, non seulement de l'Europe, mais aussi de l'autre côté de l'Atlantique. Le défi démocratique est commun à toutes les sociétés, même très développées.

Les réponses à ce défi passent par un contrôle parlementaire moderne qui assure la représentation du citoyen non seulement pour définir mais aussi pour juger les politiques mises en oeuvre pour sa sauvegarde et son bien-être. Votre contribution revêt à cet égard une grande importance et les élus, dont plusieurs ont tenu à assister à cette session et que je salue ici, vous en seront tous très reconnaissants.

Je vous remercie.