

RAPPORT INTRODUCTIF (*)

Par

Jacques CHEVALLIER

Professeur à l'Université de Paris II

*Directeur du Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de
Picardie (CURAPP)*

L'utilité de la tenue d'une journée d'études sur "contrôle parlementaire et évaluation" pourrait être contestée sur la base de deux types d'arguments, différents et opposés.

1° La *pertinence* même de l'idée d'évaluation législative peut d'abord être mise en doute. Le thème de l'évaluation est apparu en effet corrélativement au développement d'une nouvelle approche, à la fois scientifique et pratique, de l'action publique : à savoir l'analyse des "politiques publiques", qui entend prendre une vue globale de cette action en s'interrogeant sur ses déterminants et sur ses résultats. L'évaluation remplit dans cette perspective une fonction essentielle, puisqu'elle vise à mesurer les effets des décisions prises, à apprécier leur impact social au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés : à partir de là pourront être mis en oeuvre des processus de correction et d'ajustement destinés à améliorer l'efficacité des choix collectifs. Indissociable d'une problématique en termes de politiques publiques, le thème de l'évaluation serait en revanche inadapté au domaine législatif : non seulement il serait impossible d'évaluer les effets spécifiques d'une loi, en la dissociant arbitrairement de l'ensemble qu'elle forme avec d'autres décisions, parallèles ou consécutives, mais encore le processus législatif exclurait, par les conditions politiques et temporelles dans lesquelles il se déroule, toute intégration d'une démarche évaluative.

Ce constat explique que les procédures évaluatives se soient développées en France en marge de toute référence à la loi et en dehors de l'enceinte parlementaire (D. Maus, 1991, 194) : puisque la démarche évaluative s'applique aux politiques publiques et non pas aux lois, c'est au Gouvernement, chargé de la conduite de ces politiques, qu'il semble revenir la responsabilité de la promouvoir et de la mettre en oeuvre ; en revanche, le Parlement est confiné dans l'utilisation des techniques classiques de contrôle, en étant dépourvu de tout accès aux sources d'expertise (J.-L. Quermonne, L. Rouban, 1984, 238). Tout se passe comme si s'était dessiné un partage des rôles tacite entre l'Exécutif et le Législatif : à l'Exécutif, la mission de mettre sur pied des dispositifs *d'évaluation des politiques publiques* ; au Législatif, le soin de recourir à des procédures de *contrôle sur l'application des lois*. La création par

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

le décret du 22 janvier 1990 d'un dispositif interministériel d'évaluation (P. Duran, E. Monnier, 1992) illustre bien ce processus d'expropriation implicite du Parlement de la fonction évaluative.

Cette expropriation a des implications importantes, en ce qui concerne tant la conception de la loi que le rôle du Parlement : d'une part, le nouveau rapport ainsi établi entre loi et politique publique participe à la *décadence de la loi*, qui n'est plus conçue que comme un instrument d'action au service d'une politique plus globale, dans laquelle elle se trouve subsumée ; d'autre part, le contrôle reconnu au Gouvernement sur le pilotage des politiques publiques contribue à asseoir la *suprématie de l'Exécutif* par rapport à un Parlement censé être incapable d'avoir une vue d'ensemble et de procéder aux corrections de trajectoire et ajustements nécessaires. La promotion du thème de l'évaluation législative marque à la fois le recentrage de la fonction évaluative sur la loi et la volonté du Parlement de ne pas s'en laisser déposséder, par la construction à son initiative et sous son contrôle d'un dispositif spécifique.

2° D'autre part, et à l'inverse, le thème de l'évaluation législative peut être considéré comme étant d'une *nouveauté* toute relative : tel Monsieur Jourdain, le Parlement ne ferait-il pas de l'évaluation sans le savoir ?... L'idée d'évaluation serait en effet omniprésente tout au long du travail parlementaire : l'élaboration d'une législation nouvelle implique nécessairement une appréciation portée sur la nature des problèmes à résoudre et l'effet des lois précédentes ; et le contrôle de l'action gouvernementale conduit à porter un jugement sur l'efficacité de l'action menée. Le Parlement a d'ailleurs cherché depuis longtemps à renforcer la qualité du travail législatif en recourant à des enquêtes préalables, visant à réduire la part d'incertitude et à atténuer les réactions éventuelles de résistance ou de rejet de la part des destinataires (ce que J. Carbonnier appelle la "sociologie pré-législative"), mais aussi à des techniques de simulation, visant à mesurer par anticipation l'effet prévisible d'une législation — soit par le recours à des indicateurs chiffrés, comme en matière fiscale, soit par un travail sur les comportements : ainsi l'évaluation *ex ante* serait-elle devenue d'usage courant ; et l'évaluation *ex post* se ferait tout au long du travail parlementaire. L'évaluation n'aurait donc plus de secret pour le Parlement, qui la pratiquerait depuis longtemps, sous d'autres appellations ; la mise en avant du thème relèverait dès lors d'un simple effet de mode.

Cette banalisation du thème de l'évaluation n'apparaît pas recevable. Entendue au sens strict, l'évaluation implique le respect d'un certain nombre de conditions, d'ordre méthodologique (recours à des instruments scientifiques d'analyse) et institutionnel (indépendance des instances d'évaluation), qui en font une démarche spécifique. Plus fondamentalement, l'essor du thème de l'évaluation traduit une inflexion profonde et récente de la conception même de l'action publique : au postulat du bien-fondé de principe dont bénéficiait la gestion publique, parée du sceau magique de l'intérêt général, a succédé la conviction que l'État est tenu de rendre des comptes, en démontrant la pertinence des actions menées ; et cette vision nouvelle atteint aussi la loi. Dans la conception traditionnelle de la loi, le problème de son efficacité ne se posait pas : dès l'instant où une loi existait, non seulement son bien-fondé ne pouvait souffrir la moindre discussion, mais encore elle était censée disposer d'une efficacité de principe ; le problème de l'efficacité des lois était en fait confondu avec celui de leur validité. Cette vision est désormais caduque : la loi ne bénéficie plus, du seul fait de son existence, d'un postulat d'efficacité ; il convient encore de s'interroger sur ses effets concrets, sur le degré d'application de ses dispositions par les destinataires, sur les résultats qu'elle permet d'obtenir. Cette appréciation suppose l'adoption d'un point de vue externe au droit, en analysant les

comportements sociaux concrets : ne se réduisant, ni à la mesure du degré d'application du droit, ni au contrôle de l'écart entre le texte et sa mise en oeuvre, l'effectivité "englobe une véritable évaluation des effets du droit, prenant en compte le point de vue des usagers" (F. Rangeon, 1989). On constatera qu'au-delà des effets attendus ou escomptés, les lois génèrent toujours des effets imprévus et parfois pervers : le bien-fondé d'une législation dépend de l'équilibre entre ces différents types d'effets.

L'évaluation législative s'inscrit ainsi dans une perspective nouvelle visant à améliorer le contenu des lois, en prenant en compte les effets de tous ordres qu'elles suscitent : ce faisant, elle prend place dans la *panoplie d'outils* destinés à faire de l'élaboration de la loi le produit d'un "calcul objectif" (P. Amselek, 1982), éliminant toute part d'improvisation et d'incertitude. L'expérimentation est un des aspects de ce qu'on appelle la *légistique* (J.-M. Woehrling, 1983), dont la "méthode législative" (C.-A. Morand, 1988) n'est en fin de compte qu'un des aspects. Entendue au sens large, la légistique est une "science" (science appliquée) de la législation, qui cherche à déterminer les meilleures modalités d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application des normes.

La promotion de l'évaluation législative impose dès lors une clarification préalable, permettant de situer la place qu'elle est susceptible d'occuper par rapport aux dispositifs existants (I), avant de définir les conditions concrètes de son aménagement (II).

I - UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE

L'essor du thème de l'évaluation législative a eu un impact certain sur le travail parlementaire : il a conduit le Parlement à mettre sur pied un ensemble d'instruments et de procédures nouvelles ; mais il a aussi contribué à réorienter la logique de fonctionnement de dispositifs plus anciens. Au total, les deux assemblées paraissent disposer de supports solides, leur permettant de prendre pied dans le champ concurrentiel de l'évaluation. Néanmoins, ces mécanismes ont été mis en place sans qu'une réflexion approfondie ait été menée sur le concept même d'évaluation et sans qu'aient été précisées les conditions de l'évaluation législative.

A) LES DISPOSITIFS EXISTANTS

Les initiatives prises par les deux assemblées au cours des dernières années témoignent de l'intérêt grandissant porté par les parlementaires aux problèmes de mise en oeuvre de l'action publique, qui étaient considérés jusqu'alors comme relevant de la compétence exclusive de l'Exécutif : la simple adoption des textes ne suffit plus ; encore faut-il se préoccuper des conditions concrètes de leur application. Ce déplacement vers l'aval, qui révèle l'intériorisation progressive par les parlementaires des principes de la démarche évaluative, a conduit à la création de dispositifs spécifiques.

1° C'est d'abord l'établissement d'un *contrôle sur l'application des lois*. Le Parlement s'est décidé à réagir contre le retard constaté dans l'élaboration et la publication des décrets d'application des lois, qui fait que des lois importantes, ou présentées comme telles au moment de leur adoption, restent partiellement, voire totalement, inappliquées.

A la suite du débat lancé sur le thème par le sénateur Poudonson en juin 1972, un système de contrôle a été mis en place au Sénat dès 1974 (Catherine Maynial) : un bilan semestriel du contrôle de l'application des lois est effectué au 15

mars et 15 septembre de chaque année ; élaboré à partir des notes de synthèse établies par les six commissions permanentes sur la base de données informatiques (APLEG), ce bilan se présente sous la forme d'un rapport établi par le directeur du service des commissions et approuvé par la Conférence des présidents — rapport publié dans le bulletin d'informations rapides du Sénat.

Pour l'Assemblée nationale, une résolution a été adoptée par la Conférence des présidents le 20 décembre 1988 : elle prévoit que chacune des six commissions permanentes désigne un ou plusieurs de ses membres pour assurer le suivi de la publication des textes d'application et saisir le cas échéant le président de la commission des difficultés rencontrées, à charge pour celui-ci d'en faire part à la Conférence des présidents ; pour D. Migaud, dont le rapport établi au nom de la commission des lois porte sur le bilan d'application de 39 lois promulguées entre 1988 et 1990 (*Ass. Nat.* 28 juin 1990, n° 1558), cette procédure s'inscrit dans le dispositif plus vaste d'"évaluation des lois", c'est-à-dire d'appréciation de la pertinence d'une législation par rapport aux problèmes qu'elle est supposée résoudre.

Ces initiatives parlementaires ont incontestablement contribué à accélérer la prise de conscience gouvernementale de l'importance du problème : plusieurs circulaires émanant de premiers ministres (J. Chirac en juillet 1974, R. Barre le 12 mai 1977, M. Rocard le 1 juin 1990) ont rappelé avec insistance la nécessité d'une parution rapide des textes d'application des lois — un calendrier prévisionnel d'application, ainsi qu'un canevas du contenu, des décrets devant être désormais établis en même temps que le projet de loi. Les bilans élaborés par le Sénat montrent qu'il reste pourtant beaucoup à faire, les délais ayant tendance à s'allonger et le retard d'application des lois anciennes à se pérenniser (le rapport Migaud est plus optimiste, ainsi que le Conseil des ministres : les 22 juillet 1992 et 6 janvier 1993).

2° C'est ensuite l'institutionnalisation de certains mécanismes d'évaluation *ex ante*. Cette évaluation, on l'a dit, se profile déjà dans les enquêtes préalables et les simulations visant à mesurer les effets prévisibles d'un texte, qui se sont développées à partir des années soixante ; mais les conditions d'utilisation de ces techniques (décidées au coup par coup et sans que le Parlement dispose d'une réelle maîtrise sur leur usage) montrent qu'elles s'inscrivent moins dans la perspective de l'évaluation que dans un souci d'amélioration de la préparation technique des lois.

Avec la création par la loi du 8 juillet 1983 de l'*Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, une étape nouvelle sera franchie, dans la mesure où cet Office, non seulement est investi d'une fonction permanente ("informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions"), mais encore est l'émanation directe des deux assemblées (huit députés et huit sénateurs forment le collège d'élus) ; l'objectif est de donner aux parlementaires les moyens de choisir, en toute connaissance de cause, entre les diverses options ouvertes par les progrès de la science et des techniques, en évitant "le fait accompli technocratique". Cependant, si l'organisation de l'Office distingue bien responsabilités politiques et compétences scientifiques (le Collège d'élus étant assisté d'un Conseil scientifique de quinze personnalités choisies pour leur compétence) et si la mission de procéder à des "évaluations" est explicitement prévue, son intervention se situe très en amont du processus législatif : il s'agit avant tout d'éclairer les choix parlementaires, en anticipant l'évolution des sciences et des techniques. Si le démarrage a été laborieux, de nombreux rapports ont été déposés devant les deux assemblées (trente rapports publiés), portant notamment sur l'environnement, les nouvelles technologies, le nucléaire, les sciences de la vie.

Le *Bilan écologique* institué à l'Assemblée nationale à la suite de l'adoption le 15 juin 1990 (et la décision du Conseil constitutionnel du 5 juillet 1990) de la proposition de résolution présentée par L. Fabius, s'inscrit dans la même perspective, mais son insertion dans le processus législatif est plus directe : ce bilan doit en effet être établi à propos des projets ou propositions de loi "dont l'application est susceptible d'avoir un impact sur la nature" ; avant de légiférer, les députés doivent alors être informés des conséquences possibles des textes en discussion sur l'environnement. Si cette formule n'a pas rencontré d'opposition, elle a suscité un assez grand scepticisme sur les bancs parlementaires.

3° Les *commissions d'enquête et de contrôle* et les *missions d'information* relèvent en revanche des procédures d'investigation classiques ; néanmoins, une inflexion s'est produite récemment dans la conception de leur mission, tendant à les amener à s'inscrire progressivement dans une perspective évaluative : élargissant leurs ambitions, elles s'efforcent désormais d'évaluer les résultats de telle ou telle politique sectorielle ou de telle ou telle législation. L'augmentation spectaculaire depuis 1989 du nombre des commissions d'enquête et de contrôle (le "droit de tirage" institué à l'Assemblée nationale en faveur de l'opposition y a contribué) (pour la période 1989-1992 on compte dix commissions d'enquête et deux de contrôle à l'Assemblée et cinq et cinq au Sénat), mais aussi des missions d'information, aussi bien spécifiques que communes à plusieurs commissions, montre bien qu'elles sont devenues le moyen privilégié par lequel les assemblées entendent s'immiscer dans l'exercice de la fonction évaluative : la liste des thèmes retenus par les missions communes est à cet égard révélatrice (A l'Assemblée, l'intégration des immigrés, l'évaluation des logements urbains, la bio-éthique, la décentralisation de l'éducation nationale, la situation du monde rural, l'aménagement du temps de travail, la loi quinquennale sur l'emploi ; au Sénat, la situation des personnels soignants non médecins dans les hôpitaux, l'avenir de l'espace rural, les problèmes posés par l'immigration, la politique de décentralisation, la convention de Schengen, la télévision éducative, l'aménagement du territoire) ; et les rapports publiés constituent incontestablement un matériau de choix pour l'évaluation des politiques publiques.

4° Cette dimension évaluative a été explicitement dégagée à l'Assemblée nationale, à la suite de l'adoption le 18 mai 1990 (décision du Conseil constitutionnel du 6 juin 1990) d'une proposition de résolution déposée le 3 avril précédent par MM. Fabius et Sapin (n° 1207), tendant à modifier l'article 145 du règlement de l'Assemblée nationale. Cette résolution prévoit que les commissions permanentes ont la possibilité de confier à l'un ou plusieurs de leurs membres une "*mission d'information temporaire*" portant notamment sur "*les conditions d'application d'une législation*", afin d'identifier les difficultés rencontrées et proposer des solutions. Soulignant le paradoxe qu'il y a pour le Parlement à consacrer beaucoup de temps et d'efforts à l'élaboration de la loi et fort peu à vérifier la pertinence de la loi votée par rapport au problème qu'elle est supposée résoudre, la proposition indiquait explicitement que son ambition était de "mettre en place un système d'évaluation de la loi" : la différence par rapport aux missions d'information classiques tient à la fois à la solennité particulière de leur création (intervention de la Conférence des présidents et non simple délibération des bureaux des commissions) et à l'utilisation de méthodes d'investigation plus variées (à côté des moyens classiques, tels qu'auditions ou questionnaires, recours à des moyens modernes d'analyse et de communication, tels études ou enquêtes d'opinion et de résultat) ; de telles opérations sont appelées à rester exceptionnelles (pas plus de deux par an), le

critère étant l'existence d'une loi "suffisamment ancienne pour avoir pu s'appliquer mais posant un problème ressenti comme actuel par l'opinion" et "suffisamment consensuelle" pour ne pas apparaître comme une mise en cause de la majorité, mais aussi "suffisamment contestée pour susciter des propositions d'améliorations" (rapport Sapin, Ass. Nat. 17 mai 1990, Doc. parlem. n° 1352).

Ce triple souci de *spécificité*, *sélectivité* et *scientificité* semble marquer un nouveau pas dans l'institution d'une véritable procédure d'évaluation. A la suite de l'adoption de cette résolution, deux missions de ce type ont été constituées, l'une relative au logement et à l'urbanisme (16 mai 1990, rapport déposé le 28 mars 1991), l'autre relative à la décentralisation dans le domaine de l'éducation nationale et de la formation professionnelle (23 avril 1991, rapport déposé le 19 novembre 1992).

Tous ces dispositifs, auxquels il convient d'ajouter les bilans d'application explicitement prévus par certains textes (voir l'article 3 de la loi du 28 juin 1989 relative à la prévention et à la répression de l'usage de produits dopants ou l'article 36 de la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation), montrent sans aucun doute une pénétration de l'idée d'évaluation dans l'enceinte parlementaire ; cependant, ils restent éclatés et hétérogènes : introduits à la suite d'initiatives ponctuelles, ils relèvent d'ordre de préoccupations très différentes. Aussi une réflexion sur les conditions de l'évaluation législative apparaît-elle nécessaire.

B) LES CONDITIONS DE L'ÉVALUATION LÉGISLATIVE

La diversité des dispositifs parlementaires qui paraissent relever, à un titre ou à un autre, de l'idée d'évaluation atteste suffisamment de la polysémie du terme et de la multiplicité des approches possibles. Une conception plus précise et plus rigoureuse apparaît indispensable, sous peine d'entraîner une banalisation complète de la problématique de l'évaluation et sa dilution dans les mécanismes plus diffus de contrôle parlementaire : elle conduit à la conclusion que la plupart des dispositifs précédemment évoqués, ou bien ne relèvent pas à proprement parler du champ conceptuel de l'évaluation, ou bien ne satisfont pas certaines des conditions requises ; un réaménagement s'avère dès lors indispensable.

1° Le contrôle de l'application des lois tout d'abord ne s'inscrit pas réellement dans la perspective de l'évaluation. Ce contrôle vise en effet, sinon à éliminer, du moins à réduire le déficit d'exécution qui affecte des législations dont de larges franges sont vouées à rester inappliquées, faute d'intervention des mesures réglementaires nécessaires. Cette entreprise rencontre au demeurant très vite ses limites : non seulement certaines dispositions inscrites dans les textes ont une portée essentiellement symbolique, mais encore les lois adoptées révèlent, à l'épreuve du réel, certaines lacunes ; sous peine de susciter des réactions de fuite ou de rejet par une "exécution littérale" et scrupuleuse des textes, les autorités chargées de l'exécution sont amenées dès lors à laisser tacitement en sommeil, à mettre délibérément entre parenthèses certaines de leurs dispositions. Le contrôle de l'application des lois ne saurait, au nom d'un "intégrisme normatif" illusoire, prétendre supprimer tout déficit d'exécution. Mais surtout, ce contrôle de l'application, qui se situe au niveau du seul fonctionnement du système normatif, a peu à voir avec une évaluation qui suppose une appréciation de type qualitative, passant par la confrontation des objectifs poursuivis et des résultats enregistrés.

Robert Bergeron distingue dans sa contribution trois niveaux de l'évaluation législative : l'évaluation de la qualité juridique d'un texte, de sa valeur rédactionnelle, de sa place dans le corpus législatif ; l'évaluation de l'opportunité juridique de l'adoption du dispositif ; enfin, l'"évaluation législative complète", qui suppose une

appréciation de l'opportunité de l'intervention du législateur. Si l'ensemble de ces appréciations relèvent bien de la "légistique" (J.-M. Woehrling, 1983) — science appliquée de la législation qui cherche à rationaliser l'activité législative, en améliorant les méthodes d'élaboration, de rédaction, d'édiction et d'application des normes —, il nous semble pourtant que le travail d'"ingénierie du droit", par lequel le dispositif normatif fait l'objet, comme au Canada, à intervalles réguliers, d'une remise en ordre et d'une codification, ne relève pas à proprement parler de l'idée d'évaluation, dans la mesure où celle-ci suppose une confrontation au réel et la "recherche méthodique des effets" (L. Mader).

2° Cette analyse des effets d'une législation peut être opérée de façon rétrospective, en portant sur les effets réels enregistrés, ou être réalisée de manière prospective, à partir des effets potentiels prévisibles (rapport Morand). On est dès lors conduit à distinguer deux types d'évaluation, l'*évaluation ex post* et l'*évaluation ex ante*, qui relèveraient d'une démarche fondamentalement identique et seraient d'ailleurs interdépendantes (rapport Mader) et successives : à l'évaluation *ex ante* précédant l'adoption d'une législation nouvelle, succéderait l'évaluation *ex post*, une fois la législation appliquée, qui pourrait elle-même déboucher sur des mesures d'adaptation ; par là, la démarche évaluative assurerait le bouclage du processus décisionnel, en se situant à la fois *ab initio* et *in fine*.

La remontée de la démarche évaluative vers l'amont du processus décisionnel comporte cependant quelques équivoques : l'évaluation *ex ante* passe essentiellement par des procédés d'enquête ou de simulation, qui cherchent à préfigurer ou à anticiper les conséquences possibles d'un texte, par une représentation fictive de la réalité, qui apparaissent indissociables du travail de préparation technique des textes. L'expérimentation, soit partielle (la nouvelle législation étant testée dans une zone géographique donnée ou sur certaines couches de la population), soit globale (la législation nouvelle étant mise en application pour une période limitée), a une portée différente, à la fois parce qu'elle passe par une analyse des effets réels et parce que l'évaluation va se trouver intégrée à travers elle dans le processus normatif.

3° A partir de là, il s'agit de savoir si l'évaluation législative consiste seulement en l'analyse des effets d'une législation ou si elle doit, elle aussi, conduire à une réflexion plus générale en termes de *politiques publiques*.

L'évaluation d'une législation apparaît comme une entreprise délicate, dans la mesure où les lois s'insèrent de plus en plus dans des politiques globales, dont elles sont indissociables. La loi n'est plus conçue comme un acte isolé et autonome, trouvant en lui-même sa propre cohérence ; relevant d'un programme d'action plus large, elle constitue une *étape* et un *moyen* de réalisation de ce programme ; liée à un ensemble d'autres actes ou décisions, antérieurs, concomitants ou consécutifs, elle est insérée dans une politique, qui lui donne sens et constitue son cadre de référence. On a assisté en effet, avec l'avènement de l'État providence, à une transformation profonde de la loi. Comme l'a montré C.-A. Morand (1988, 1990), un droit nouveau est alors apparu — "droit interventionniste" conçu comme un "instrument d'action mis au service de l'État", contribuant à la réalisation de politiques publiques : la loi servira, non plus à encadrer les comportements, mais à atteindre certains objectifs et à produire certains effets économiques et sociaux (passage des "lois règles" aux "lois mesures") ; elle n'a plus de valeur en soi, mais seulement dans la mesure où elle contribue à la réalisation de fins plus larges qui la dépassent, à la mise en oeuvre des "programmes finalisés", au service desquels elle est placée ; enfin, elle ne peut plus être jugée isolément, mais en fonction de son insertion dans des "séquences d'action", dont elle n'est qu'un élément : toute loi se trouve intégrée dans un ensemble plus

vaste, formé d'une constellation de décisions imbriquées les unes dans les autres et liées entre elles.

Il reste cependant que l'évaluation d'une politique implique nécessairement une réflexion sur l'effectivité de la législation qui l'a concrétisée, et donc une évaluation de celle-ci : la spécificité de l'évaluation législative réside précisément, à notre sens, dans cet effort d'évaluation de la contribution apportée par le dispositif légal à la construction des politiques publiques.

4° L'évaluation législative doit être nettement distinguée du *contrôle parlementaire*. Sans doute, le bilan effectué sur les effets d'une législation ne saurait manquer d'avoir une incidence sur les rapports entre le Parlement et le Gouvernement ; et la promotion du thème de l'évaluation législative s'inscrit d'ailleurs explicitement dans la perspective d'un renforcement des "pouvoirs de contrôle" des assemblées "sur l'action du Gouvernement et de son administration" (rapport Sapin, *Ass. Nat.* 18 mai 1990, p. 1533. Voir aussi Conseil constitutionnel 6 juin 1990).

Néanmoins, même si elle "implique et appelle un renouveau du contrôle politique" (J.-L. Quermonne, L. Rouban, 1984, 254), l'évaluation n'est pas pour autant assimilable à un nouveau moyen de contrôle parlementaire. De manière générale, la problématique de l'évaluation a été construite à partir d'une stricte distinction avec l'idée de contrôle : alors que le contrôle est sous-tendu par une préoccupation de régularité et poursuit un objectif de mise en conformité à travers un mécanisme de correction/sanction, l'évaluation s'interroge sur les résultats obtenus, les effets enregistrés ; les finalités sont donc foncièrement différentes. En l'occurrence, l'évaluation législative relèverait davantage de l'idée d'"auto-contrôle", puisqu'elle conduit le Parlement à s'interroger sur les effets d'une législation qu'il a adoptée et dont il a donc endossé la responsabilité.

5° Enfin, l'évaluation législative suppose, comme l'ensemble des processus d'évaluation, qu'une claire démarcation soit opérée entre la *commande politique* et l'*acte scientifique*. La distinction, bien posée par le rapport Viveret (1989), entre les "évaluateurs", chargés de procéder aux investigations concrètes à l'aide de méthodes scientifiques, et les "lieux d'évaluation", d'où provient la commande politique, permet d'éviter toute confusion des rôles des uns et des autres : dissociant le "moment politique" du "moment de la connaissance", elle assure le partage des connaissances, en permettant que la connaissance puisse être appropriée par l'ensemble des acteurs politiques et sociaux, tout en laissant ceux-ci libres d'utiliser le jugement évaluatif (J. Leca, 1993, 19) ; le "jugement d'évaluation" se trouve ainsi séparé du "jugement décisionnel", dont la rationalité est différente.

L'évaluation législative suppose donc que les parlementaires fassent appel à des scientifiques, capables de recourir à des méthodes rigoureuses d'analyse pour apprécier les effets des politiques suivies ; c'est à cette condition, et à cette condition seulement, qu'on peut réellement parler d'évaluation. L'évaluation doit donc être soigneusement distinguée des simples jugements évaluatifs portés par les parlementaires sur le contenu des politiques suivies.

Toutes ces conditions montrent que, si des pas importants ont été faits dans cette direction, l'évaluation législative est encore, pour l'essentiel, à construire ; et c'est l'ambition de cette journée d'études que de s'interroger sur sa faisabilité. On se bornera ici à évoquer seulement quelques-unes des implications de cette construction.

II - UNE CONSTRUCTION SPÉCIFIQUE

Tout en s'inscrivant dans la problématique générale de l'évaluation, l'évaluation législative n'en présente pas moins un ensemble de caractéristiques singulières : parce qu'elle touche aux processus de production de la loi, sa portée est sans commune mesure avec celle des autres opérations d'évaluation ; et parce qu'elle met en scène le Parlement, elle influe nécessairement sur les équilibres de pouvoir entre les institutions. Cette spécificité fait que les effets de l'introduction de procédures d'évaluation législative risquent d'être importants et diffus.

A) DES MÉCANISMES ORIGINAUX

L'essor de l'évaluation législative suppose d'abord que soient réglées un certain nombre de questions de nature institutionnelle, concernant les supports possibles de son développement ; mais ces questions sont en fin de compte mineures au regard des problèmes de fond qu'elles soulèvent : l'évaluation législative est de nature, comme on l'a constaté dans d'autres pays, à remettre en cause la conception même du travail législatif.

1° *L'aménagement du dispositif institutionnel* d'évaluation passe par un ensemble de préalables. D'abord, les Assemblées doivent disposer de la maîtrise du processus d'évaluation qu'elles entendent initier. La tradition française du monopole d'expertise de l'Exécutif a eu pour effet de concentrer entre les mains du Gouvernement la responsabilité de l'exercice de la fonction évaluative : c'est au Gouvernement qu'il appartient, en règle générale, de répondre aux demandes du Parlement, en fournissant à celui-ci les éléments d'information qu'il souhaite avant l'adoption des lois, puis en présentant, sous forme de rapports, des bilans sur l'application des textes ; et quand des dispositifs spécifiques d'évaluation sont mis sur pied, ils se présentent généralement sous la forme de "délégations interministérielles" (voir par exemple le décret du 7 décembre 1988 concernant le R.M.I.), placées sous le contrôle de l'Exécutif. L'évaluation législative doit relever de la responsabilité propre des Assemblées parlementaires, ce qui suppose qu'elles se dotent des moyens nécessaires pour la mener à bien : l'évaluation est en effet coûteuse ; elle exige du temps, des moyens financiers, des ressources humaines, ce qui exclut qu'elle puisse être systématiquement pratiquée.

A partir de là, il s'agit de savoir si la fonction évaluative peut s'appuyer sur les structures existantes, et notamment sur les commissions d'enquête et de contrôle et les missions d'information, ou s'il convient de créer des structures *ad hoc*. S'il paraît souhaitable que la spécificité de la fonction évaluative soit mieux affirmée, par une distinction plus nette avec les simples missions d'information, dont la contribution à la fonction évaluative n'est qu'indirecte, en revanche, on peut s'interroger sur l'opportunité de recourir à la formule d'"Offices parlementaires d'évaluation" — sur le modèle de celui qui existe pour les choix scientifiques et technologiques —, éventuellement communs aux deux Assemblées, voire de mettre en place, sur le modèle du *General Accounting Office* (GAO) américain, une structure spécialisée, chargée de piloter l'ensemble du processus d'évaluation : en dépit de la lourdeur de cette formule, elle contribuerait sans doute à assurer une plus grande rigueur et une meilleure continuité de la démarche suivie.

Enfin, le problème de l'articulation avec les autres dispositifs d'évaluation ne peut manquer de se poser. Le développement de l'évaluation législative risque d'aboutir à conforter la structuration du système français d'évaluation autour de deux pôles : le pôle exécutif, constitué autour du dispositif interministériel (Comité,

conseil scientifique, fonds) mis en place en janvier 1990 ; le pôle législatif, cristallisé autour de missions et d'offices ; entre les deux, il convient de tenir compte du Conseil économique et social qui, disposant de la faculté de faire appel, dans la limite du cinquième, aux crédits du Fonds national, souhaite prendre une part importante à la politique d'évaluation (voir l'avis adopté le 12 décembre 1990 sur le rapport présenté par M. Lucien Génin au nom de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture). Ce pluralisme apparaît souhaitable et conforme à l'exigence d'autonomie d'institutions qui doivent garder la maîtrise de la commande d'évaluation ; en revanche, une formule de coordination souple, telle qu'une Conférence nationale conçue sur le modèle suisse (L. Mader), permettant les échanges et confrontations d'expériences, serait souhaitable ; les deux conférences de ce type, tenues les 14 décembre 1992 et 9 décembre 1993 à l'initiative du Conseil économique et social au Palais d'Iéna, répondent à cette préoccupation.

2° La définition de la place de l'évaluation législative pose des problèmes plus délicats. De manière générale, toute évaluation présente un caractère ambivalent : instrument de connaissance, destiné à mesurer les résultats des politiques suivies, ce n'est pas pour autant une activité purement gratuite et désintéressée ; s'interrogeant sur l'efficacité des actions entreprises, à la fois au regard des moyens mis en oeuvre et de leurs conséquences sociales, elle doit normalement conduire à des mécanismes correctifs. L'évaluation a donc, à côté de sa *fonction cognitive*, une *fonction pratique* (J. Leca, 1993) : orientée vers l'action, elle doit permettre d'infléchir le contenu des décisions. Néanmoins, le lien avec l'action est problématique : la déconnexion entre évaluation et contrôle a, sur ce point au moins, des effets négatifs, en privant la première de toute réelle insertion dans le système de décision politico-administratif ; la dimension cognitive tend dès lors à être privilégiée en France au détriment de la dimension opérationnelle. Ce constat doit pourtant être nuancé en ce qui concerne l'évaluation législative, dans la mesure où celle-ci peut, dans la mesure même où elle relève de l'initiative parlementaire, avoir prise plus nettement sur le processus normatif : toute évaluation législative est susceptible de déboucher sur des propositions de loi nouvelles, tirant les conclusions juridiques des constats opérés ; un pas supplémentaire est cependant franchi à partir du moment où l'acte d'évaluation est assorti de *conséquences juridiques directes*, en influant sur le contenu ou la survie des lois.

— Cette portée juridique de l'acte d'évaluation apparaît bien dans le cas des *lois expérimentales* (J. Chevallier, 1993). Entendue au sens strict (au sens large, toute loi comporte, en tant que pari sur l'avenir, une part d'expérimentation), la loi expérimentale suppose — à la différence des techniques de simulation, qui ne sont que des expérimentations juridiques fictives précédant l'adoption de la loi — une expérimentation juridique réelle, c'est-à-dire l'existence d'un texte juridique effectif, doté d'une portée normative : la loi expérimentale a les mêmes attributs intrinsèques que les autres lois ; l'expérimentation n'exclut donc pas la dimension normative — mieux, elle la présuppose, dans la mesure où il s'agit d'évaluer l'effet d'une norme. L'expérimentation législative suppose dès lors la réunion de quatre conditions : qu'un terme soit fixé (la loi expérimentale présente un caractère temporaire) ; que ce terme soit fixé dans le texte même, *ab initio* (cette fixation expresse atteste d'une volonté d'expérimentation) ; qu'une évaluation des effets soit prévue, sous des formes variables ; que la pérennisation éventuelle du dispositif soit subordonnée à l'adoption d'une loi ultérieure.

L'expérimentation législative s'est heurtée en France à un ensemble d'obstacles, et notamment à l'existence d'une symbolique de la loi particulièrement

forte, qui expliquent son développement pour l'instant relativement modeste. Parmi les quelques exemples de lois expérimentales, on peut citer : la loi Debré du 31 décembre 1959 sur l'enseignement privé, concernant le régime des contrats simples ; la loi du 17 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse ; la loi du 3 janvier 1979 sur la réforme de la fiscalité locale et les textes ultérieurs ; la loi Auroux du 4 août 1982, à propos du droit d'expression des salariés dans l'entreprise ; la loi du 1er décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion ; les textes sur la bio-éthique. Dans tous ces cas : la loi n'a été votée que de manière temporaire et un terme a été fixé pour son application ; une évaluation a été prévue, passant par des moyens plus ou moins formalisés et par des dispositifs plus ou moins institutionnalisés ; cette évaluation a embrayé directement sur le processus décisionnel, en débouchant sur un nouveau texte. Le recours à une loi expérimentale se produit en pratique quand le législateur ressent une difficulté particulière à légiférer, soit en raison de la complexité technique de la matière, soit parce qu'il s'agit de problèmes délicats, porteurs d'une forte conflictualité sociale ; dans tous les cas, un temps d'expérimentation vise à permettre de réduire l'incertitude ou d'obtenir le consensus qui fait défaut.

L'expérimentation permet donc d'intégrer pleinement l'évaluation dans un processus législatif complexe, dont il devient une étape indispensable : la prorogation éventuelle de la législation dépendra du bilan résultant d'une évaluation rigoureuse. L'évaluation a pour finalité d'éclairer le jugement des parlementaires sur le sort final à réserver au texte : elle n'a donc pas seulement une fonction cognitive ; elle embraye directement sur le processus décisionnel. Certes, sa portée concrète est, en l'état, limitée : compte tenu des conditions dans lesquelles elle est organisée, et même si elle passe par la médiation d'instances indépendantes, elle apparaît avant tout comme exerçant une fonction légitimante (de la législation expérimentale) ainsi que d'adaptation technique du dispositif. Toute loi expérimentale ainsi évaluée a vocation à être perpétuée, ou au moins prorogée : l'évaluation permet avant tout d'éliminer les dysfonctionnements apparus dans l'application et d'opérer quelques améliorations techniques. L'acclimatation en France d'une technique qui infléchit profondément la conception traditionnelle de la loi (J. Chevallier, 1990) n'en est pas moins significative : même s'il n'y a pas de pratique cohérente et systématique de l'expérimentation législative et si les textes cités sont assez disparates, la formule tend à se développer ; et la loi sur le R.M.I. représente à cet égard un tournant, par son caractère délibéré et la forte organisation du dispositif d'évaluation. Concernant l'avenir de cette technique, deux *scénarii* au moins sont envisageables : ou bien, l'expérimentation législative est vouée à rester une technique marginale, utilisée seulement quand le législateur se trouve confronté à une difficulté particulière ; ou bien, au contraire, elle est appelée à s'étendre en devenant la manière normale de légiférer.

— On peut cependant aller plus loin encore dans cette intégration de l'évaluation au processus décisionnel, en faisant de celle-ci la condition explicite du maintien ou de la disparition d'une législation. C'est le cas aux États-Unis des *Sunset laws*, c'est-à-dire des lois instituées pour un délai déterminé et qui tombent automatiquement à l'expiration de ce délai — la prorogation étant subordonnée à une procédure d'évaluation. Ces *Sunset laws* sont très diverses : on trouve des *Sunset laws* d'application générale dans une trentaine d'États (depuis l'adoption au Colorado en 1976). L'objectif est avant tout celui de déflation juridique et organisationnelle, ce qui se situe en marge d'une logique purement managériale pour relever plutôt d'une perspective de déréglementation (J. Chevallier, 1987). La France ne connaît pas cette pratique. La circulaire Rocard du 25 mai 1988 insistait bien sur le fait qu'il fallait

"assigner à l'action de l'État un début et une fin" et tendre à "débarrasser notre ordonnancement juridique de règles devenues désuètes ou inutilement contraignantes"; mais ce travail d'élagage du dispositif normatif n'était pas conçu de manière systématique et lié à une procédure d'évaluation (le rôle incombant à la commission de codification étant essentiellement de clarification).

L'application d'une formule qui a réservé bien des déceptions aux États-Unis apparaît cependant peu concevable de manière générale; en revanche, elle pourrait être utilisée pour des législations sensibles, touchant à des domaines dans lesquels l'incertitude est particulièrement grande: elle impliquerait dans tous les cas la mise en place par le Parlement d'un dispositif d'évaluation fortement structuré.

L'expérimentation et la "temporalisation" (R. Bergeron) aboutissent à mettre l'évaluation au cœur des processus décisionnels, en en faisant la clé de la prorogation ou du maintien de la législation. Reste à savoir si l'évaluation législative peut réellement jouer ce rôle et quelles en sont les conséquences éventuelles sur la conception de la loi et de la fonction parlementaire.

B) UNE PORTÉE AMBIVALENTE

L'évaluation législative ne saurait être considérée comme la panacée (C.-A. Morand), capable d'avoir réponse à tout et d'assurer à elle seule la restauration de l'autorité parlementaire: non seulement sa lenteur et son coût excluent qu'elle puisse être systématiquement appliquée, mais encore, elle comporte certaines limites intrinsèques: en dépit de ces restrictions, il apparaît qu'elle est devenue partout une exigence incontournable, dont les effets doivent être exactement mesurés.

1° *Les limites* de l'évaluation législative doivent être d'emblée soulignées, afin de prévenir certaines désillusions que son introduction pourrait générer. La valeur attachée à l'évaluation repose tout entière sur sa scientificité: l'évaluation se distinguerait d'un simple "jugement" ou d'une simple "appréciation" portée sur la loi par la méthodologie rigoureuse qu'elle emploie et qui ferait d'elle un véritable acte scientifique. Cette scientificité est cependant sujette à caution. De manière générale, la recherche évaluative est, tout au plus, de la recherche appliquée, dans la mesure où la dimension pragmatique et utilitaire est mise en avant, et non une "science", qui exige un décollage par rapport à ce type de préoccupations. Par ailleurs, la rigueur d'une évaluation est toujours aléatoire, en raison de l'enchevêtrement des facteurs, des difficultés d'appréciation des résultats (quels effets privilégier?), de l'incertitude des objectifs, sur la nature desquels une certaine obscurité est, souvent à dessein, entretenue: la confrontation cible visée/cible atteinte, qui est le propre de l'évaluation, ne peut jamais être effectuée de manière aussi simple, étant donné l'interférence inévitable d'autres éléments, tant au niveau des objectifs que des résultats.

L'évaluation des effets d'une législation est plus délicate encore (F. Rangeon, 1989): la diversité des règles applicables, l'insertion de la loi dans une politique plus globale, l'incidence d'autres dispositifs normatifs, la diffusion des effets rendent cette évaluation difficile; non seulement l'observation empirique est biaisée, dans la mesure où elle porte sur "une reconstruction du phénomène visé, réalisée par le texte même soumis à évaluation", mais encore l'appréciation des effets est délicate, compte tenu des caractéristiques intrinsèques des normes juridiques (énoncés "à texture ouverte", entrelacs de règles substantielles et procédurales, nécessité d'une mobilisation par les acteurs sociaux) et de l'absence d'intention "claire et univoque" du législateur (A. Jeammaud, E. Serverin, 1992). Il est rare en effet que les objectifs soient formulés dans les lois de façon explicite et claire: on trouve certes parfois des

"déclarations d'objectifs" (A. Delcamp, 1989) quand il s'agit notamment d'introduire un nouveau droit; mais ces déclarations, qui répondent surtout à un désir d'affichage, ont souvent peu de portée concrète. Par ailleurs l'évaluation comporte plusieurs types de finalités et de critères: en ce qui concerne les *finalités*, on peut chercher à mesurer le degré d'application d'un texte (jugement en termes d'"effectivité") mais aussi à calculer ses effets ou encore à apprécier son impact (jugement en termes d'"efficacité"); en ce qui concerne les *critères*, on peut s'attacher à prendre en compte, à côté de la dimension proprement juridique, une dimension économique (bilan coûts/avantages de l'application d'un texte), sociologique (analyse des effets sociaux) ou encore politique (analyse du coût politique de l'effectivité ou de l'ineffectivité). Par ailleurs, le passage de l'évaluation à la loi définitive implique un changement de système de références: l'utilisation du savoir résultant de l'acte d'évaluation par les politiques dépend de considérations d'ordre politique; il y a donc filtrage et recodage des informations tirées de l'évaluation, en fonction d'une logique proprement politique.

L'évaluation doit dès lors être considérée, moins comme le remède miracle, permettant de restaurer la symbolique de la loi, en remplaçant celle-ci sous l'empire de la rationalité et en la parant des attributs de la scientificité, que comme un élément utile pour améliorer le contenu des lois, en prenant en compte les effets de tous ordres qu'elles suscitent; elle s'insère dans une panoplie d'outils destinés à réduire la part d'improvisation et d'incertitude qui s'attache au processus législatif; ce faisant, elle n'en contribue pas moins à infléchir la conception traditionnelle de la loi.

2° *Les effets* de la diffusion des méthodes d'évaluation législative sont d'ordre pratique, mais aussi, et peut-être surtout, d'ordre symbolique. Incarnation de la Vérité, de la Raison, de la Justice, la loi a été conçue traditionnellement en France comme un acte incontestable et sacré, dont le bien-fondé ne pouvait être mis en doute. Or, la loi n'est plus assurée d'une légitimité *ab initio*, tenant à ses caractéristiques propres, aux valeurs qu'elle incarne, à sa puissance normative intrinsèque: sa légitimité dépend désormais de son aptitude à assurer la réalisation de certains objectifs, de l'efficacité des résultats enregistrés. A une légitimité fondée sur la régularité des procédures mises en oeuvre, sur la conformité des conduites et des comportements, se substitue une légitimité fondée sur l'efficacité des actions entreprises, sur la capacité d'atteindre des objectifs préalablement fixés. Le droit n'est plus dès lors qu'un instrument, une "technique opérationnelle" ou encore "une technique de gestion" (P. Amselek, 1982), qui n'a plus de valeur en soi, mais seulement en fonction des résultats qu'elle permet d'obtenir: l'efficacité devient la condition et la caution de sa légitimité. La loi est donc investie et subvertie par une rationalité technico-économique qui lui est extrinsèque. Jugement froid, lucide, sans complaisance porté sur l'action publique, l'évaluation participe ainsi à la désacralisation d'une loi, qui n'est plus dotée d'un bien-fondé de principe.

La promotion de la démarche évaluative contribue au demeurant à priver la loi de certains des attributs dont elle était dotée, et notamment de la *stabilité*. La loi n'est plus posée une fois pour toutes, mais soumise à une véritable "clause d'adaptation", au vu des résultats enregistrés: cette adaptation est explicitement imposée, dès l'instant où la législation devient expérimentale ou temporaire. Par là, l'évaluation confirme le passage du droit classique, à effet durable, à un "droit transitoire" (A. Holleaux, 1976), à espérance de vie limitée, et qu'on n'hésitera pas à modifier au gré des circonstances. A. Holleaux montre bien que le recours à ce droit transitoire est pour le législateur une solution de facilité. "Le législateur ou l'administrateur chérit la voie transitoire car elle ne lui enlève pas la barre, alors qu'avec le texte permanent sa maîtrise s'affaiblit. La prorogation ou la modification d'une loi transitoire soulève

moins d'embarras politique qu'un travail sur une loi permanente, de même qu'on préfère construire en "provisoire" plutôt qu'en dur lorsque les besoins et les nécessités sont appelées à changer. Le droit transitoire est souple : les règles sont corrigées périodiquement ou si la situation est confirmée, le transitoire est prorogé. Une série de prorogations successives aboutit à instaurer un permanent de fait par touches successives. C'est ce que préfèrent les pouvoirs : vivre dans un provisoire plastique". On ne peut mieux dire : l'évaluation législative, justifiée par le souci de parvenir à des textes plus durables parce que mieux conçus, apparaît en fait comme *l'illustration même de ce droit transitoire*, qu'elle avait théoriquement pour vocation et pour finalité de combattre.

La transposition par le Parlement de la démarche évaluative apparaît comme un phénomène irréversible : l'action publique, même mise en forme légale, n'est plus investie d'une excellence de principe ; il convient encore d'apporter la démonstration tangible de sa pertinence, par l'analyse concrète de ses effets. Liée à la crise de l'État providence, cette nouvelle perception de l'action publique est une donnée générale, qui justifie partout l'introduction de mécanismes divers, rangés sous la terme générique d'évaluation. Dès lors, le contrôle de ces mécanismes devient un enjeu politique de première importance : la maîtrise par l'Exécutif de l'activité évaluative lui offrirait la possibilité de peser fortement sur l'exercice de la fonction parlementaire et sur l'élaboration de la loi ; et les techniques classiques du contrôle parlementaire ne constituent pas un moyen suffisant pour contrebalancer cette emprise. C'est donc en se donnant les moyens de construire une authentique fonction d'évaluation et en assumant toutes les implications inhérentes à cette exigence que le Parlement peut retrouver prise sur les processus normatifs et rééquilibrer le jeu des institutions.

REPÈRES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ameller (M.), "Le progrès technique au service du législateur", *Pouvoirs* n° 30, 1984, pp. 137 ss ;
- Amsselek (P.), "L'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales", *Revue du droit public* 1982, n° 2, pp. 275 ss ;
- Bankowski (Z.) (éd.), *La science de la législation*, P.U.F. 1989 ;
- Bergel (J.-L.), "Informatique et légistique", *Dalloz* 1987, I, pp. 171 ss ;
- Chevallier (J.), "Les enjeux de la déréglementation", *Revue du droit public* 1987, n° 2, pp. 281 ss ;
- Chevallier (J.), "La rationalisation de la production juridique", in C.-A. Morand (éd.), *L'État propulsif*, Publisud 1990, pp. 10 ss ;
- Chevallier (J.), "La dimension symbolique du principe de légalité", in C.-A. Morand (éd.), *Figures de la légalité*, Publisud 1992, pp. 55 ss ;
- Chevallier (J.), *L'État de droit*, Montchrestien, Clefs, 1992 ;
- Chevallier (J.), "Les lois expérimentales : le cas français", in *Évaluation législative et lois expérimentales*, PU Aix-Marseille, 1993 ;
- Chevallier (J.), "La juridicisation des préceptes managériaux", in *Politiques et management public*, 1993, n° 4 ;
- Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité*, La documentation française 1992 ;
- CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, P.U.F. 1993 ;
- Delcamp (A.), "Les formulations d'objectifs dans les textes législatifs", *Revue de la recherche juridique*, Droit Prospectif, 1989, n° 4 ;
- Duran (P.), Monnier (E.), "Le développement de l'évaluation en France", *Revue française de science politique* 1992, n° 2 ;
- Holleaux (A.), "La fin des règles générales", *Bull. I.I.A.P.* n° 39, 1976, pp. 7 ss ;
- Jeamaud (A.), Serverin (E.), "Évaluer le droit", *Dalloz* 1992, I, Chro. LH ;
- Leca (J.), "L'évaluation en question", *Revue française d'administration publique* n° 66, avril-juin 1993, pp. 187 ss ;
- Maus (D.), "Parlement et politiques publiques. L'exemple de la Vème République", *Politiques et management publics* 1991, n° 2, pp. 191 ss ;

- Mader (L.), *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Payot 1985 ;
- Morand (C.-A.), "Le droit de l'État providence", *Revue du droit suisse* 1988, pp. 527 ss ;
- Morand (C.-A.), "Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation", *Droit et société* n° 10, 1988, pp. 391 ss ;
- Quermonne (J.-L.), Rouban (L.), "L'évaluation et le contrôle politique", in *L'évaluation des politiques publiques*, *Économica* 1984, pp. 235 ss ;
- Rangeon (F.), "Réflexions sur l'effectivité du droit", in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, P.U.F. 1989, pp. 126 ss ;
- Viveret (P.), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier ministre, La documentation française 1989 ;
- Woehrling (J.-M.), "L'évolution du rôle du droit dans l'action administrative", *Revue française d'administration publique* n° 26, 1983, pp. 134 ss.