

Fondation Concorde

Commission Réforme de l'Etat

Les conditions de réussite du nouveau rôle du Parlement

Etudes d'impact des Projets de Lois
&

Evaluations des Politiques Publiques

Table des Matières

- I. Mission de la Commission et Synthèse des recommandations
- II. Etat des lieux
- III. Nos recommandations détaillées
- IV. Annexes
 - 1. Le circuit de la loi
 - 2. Personnalités rencontrées
 - 3. Composition de la commission

Synthèse des Recommandations :

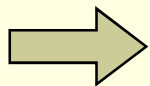
Une Réforme constitutionnelle très attendue par les Parlementaires qui doit se donner les moyens de sa réussite

- Créer un **Comité de Contrôle et d'évaluation unique** dépositaire opérationnel de la réforme qui regrouperait toutes les compétences en matière d'évaluation de **l'Assemblée Nationale et du Sénat**
 - Lui **allouer les ressources** voulues pour la **formation à l'évaluation et la passation d'études**
- Exploiter de suite la semaine consacrée à l'évaluation pour **étudier des rapports spéciaux de la Cour des Comptes** aux enjeux les plus importants
- **Auditionner au sein du Comité les responsables de programmes** correspondants plutôt que leurs ministres et **organiser ensuite les auditions publiques ministérielles** avec minutie et sur la base de rapports
- Pour valoriser les initiatives parlementaires **étendre aux propositions de lois** les dispositions prises pour les projets

Mission de la Commission Réforme de l'Etat

Dans le droit fil de ses précédents travaux et à la suite de la récente réforme constitutionnelle,

- Proposer une organisation concrète et efficace des processus d'études d'impacts des projets de lois et d'évaluation des politiques publiques afin de leur assurer la place qui doit leur revenir dans le cadre d'un fonctionnement démocratique de nos institutions



Interpeller les leaders politiques avant l'adoption des prochains textes législatifs et réglementaires (Mai 2009)

Etat des lieux

Un contexte législatif et réglementaire
appelant de nombreuses précisions

Les évolutions intervenues depuis Juillet 2008

- Le Parlement a pour attributions :
 - De voter la loi désormais accompagnée d'une étude d'impacts
 - et d'évaluer les politiques publiques

- Le Gouvernement doit soumettre chaque projet de loi avec l'étude d'impacts correspondante
 - Le projet de loi devra être apprécié au regard de la législation (européenne; communautaire; outre-mer)
 - Les objectifs poursuivis par le projet de loi devront être précisés
 - L'ensemble des options possibles devront être exposées
 - L'estimation des impacts sera réalisée selon les angles suivants :
 - Financier (distinction bénéfices & coûts)
 - Social
 - Environnemental
 - Egalité Homme / Femme
 - Emploi Public (distinction entre Grandes Entreprises; PME, TPE)

Conséquences directes des dernières évolutions sur le processus d'adoption d'un projet de loi

- L'étude d'impact devient un élément de constitutionnalité du projet de loi
- L'étude d'impact accompagnant le projet de loi est un « accessoire » du projet et à ce titre suit le même parcours que le projet
- Tout amendement « majeur » doit être accompagné de son étude d'impact
- Le projet peut être retiré pour « insuffisance » de l'étude
- La rédaction des nouveaux projets de loi va intégrer les études d'impact avec les objectifs, et donc aborder le volet mise en œuvre. Le délai de sortie des décrets d'application devrait être réduit d'autant.

Les projets de lois: les questions en suspens

- **D'après la loi organique, les projets de lois devront être accompagnés d'une étude d'impact:**
 - Est-il raisonnable d'envisager que 100% des projets de lois soient adossés à une étude d'impact ?
 - Doit-on sans retarder le travail parlementaire évaluer tout le « Flux des lois » ? Quels doivent être les critères de sélection des projets de loi devant faire l'objet d'une étude d'impact ?
 - Quels domaines/sujets doivent être prioritaires?
 - Peut-on envisager certaines études d'impact « légères »? des expérimentations? des études pilotes?
 - **Quelle définition retenir ici pour le concept d'étude d'impact?**
 - Etude d'Efficacité? Objectifs / résultats
 - Etude Participative? Impacts
- Qui appréciera la qualité des études d'impact?**
- la Conférence des Présidents
 - Va-t-elle vérifier la méthodologie de l'étude?
 - Ou va-t-elle en apprécier le contenu et les conclusions?
 - le Conseil constitutionnel: tranchera en dernier ressort, MAIS là aussi
 - Va-t-il vérifier la méthodologie de l'étude?
 - Ou va-t-il en apprécier le contenu et les conclusions?

Les évaluations des politiques publiques

- Une semaine par mois parlementaire est allouée à l'examen des évaluations des politiques publiques
- Au sein de l'Assemblée Nationale, un Comité de Contrôle et d'évaluation est créé pour « procéder » à des évaluations transverses
 - La MEC, mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des Finances est conservée
- Le Sénat travaille de son côté à ses propres structures d'évaluation
 - Quelle coordination entre les évaluations faites par le Sénat et celles faites par l'Assemblée Nationale?

Recommandations

Faire du concept d'évaluation une réalité
de la vie politique française

Recommandations Générales (1/7)

- Faire de l'Evaluation un concept porté, compris et partagé par les acteurs de la vie parlementaire française
- Valoriser les initiatives parlementaires (peu fréquentes) en étendant l'obligation d'études d'impact aux propositions de loi
 - Ce qui éviterait par ailleurs des contournements possibles car un parlementaire pourrait, sur un sujet sensible, porter une proposition de loi qui aurait pris sa source au sein du gouvernement

Recommandations:

Le Parlement (2/7)

- **Répondre aux attentes des députés sur l'intérêt de l'évaluation : les rendre moteur des demandes.**
- **Former les députés sous couvert de leurs groupes parlementaires à :**
 - l'appréciation d'une étude d'impact de projet de loi
 - la formulation de cahiers de charges d'évaluation de politiques
- **Constituer un Comité mixte de Contrôle et d'évaluation unique pour l'Assemblée Nationale et le Sénat**
 - Y intégrer la Mission d'Evaluation et de Contrôle de l'Assemblée
 - Y intégrer des représentants des grandes commissions parlementaires
 - Le doter des moyens voulus en formation et en budget études
- **Ce Comité d'évaluation et de Contrôle** devra apprécier aussi bien la méthodologie que la pertinence des études d'impact soumises
- **Diffuser au sein du Parlement la « Culture » de l'évaluation, son vocabulaire, sa méthodologie et ses outils.**
 - Assurer au Comité d'évaluation et de Contrôle Parlementaires dont les membres sont élus à chaque législature, une pérennité pour suivre les dossiers d'évaluation lourds.

Recommandations:

Le Parlement (3/7)

- **Pour la semaine dévolue au Parlement, arrêter un calendrier de présentation d'évaluations de politiques publiques justifiant un débat ou un suivi.**
 - Mettre en place une organisation logistique de présentation des évaluations en séance plénière qui favorise la présence des Parlementaires : préparation en amont en Comité d'évaluation avec les responsables de programmes et non plus avec leurs ministres, Horaires, temps de parole des rapporteurs, animation des débats, documents supports., question/Réponses,
 - Les rapports spéciaux déjà faits par la Cour des Comptes pourraient constituer une bonne base de départ. Nous recommandons en priorité tous ceux en liaison avec la politique économique et financière ⁽¹⁾, les politiques d'emploi et d'insertion professionnelle ⁽²⁾, la politique de recherche ⁽³⁾, ou encore la politique du logement ⁽⁴⁾

(1), (2), (3), (4) : Cf. Annexes

Recommandations:

Le Gouvernement (4/7)

- Définir un vocabulaire commun et une démarche partagée avec le Parlement intégrant les différents critères prévus par la loi
- Exploiter toutes les compétences spécifiques transversalement aux ministères
 - Mobiliser à cette fin les ressources des différents ministères, la Mission d'évaluation des politiques publiques, ainsi que des ressources externes
 - Chaque ministère se dotant de moyens propres en évaluation avec une volonté à moyen terme de coordination interministérielle,
 - Eviter la duplication d'études émanant de tous les ministères
 - Eviter la disparité des approches
- Sensibiliser tous les « auteurs » potentiels de loi à l'obligation d'une étude d'impact pour chaque Projet ou Proposition de Loi

Recommandations: (5/7)

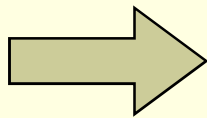
Relation Parlement/Gouvernement

- Veiller dans les études d'impact à bien exposer les différentes hypothèses étudiées et expliquer les raisons qui ont conduit au choix de l'une d'entre elles (y compris le choix de légiférer).
- Lors de la soumission du projet ou de la proposition de loi, l'étude d'impact et l'exposé des motifs devront à l'avenir se compléter en évitant le double emploi.
- Le gouvernement a opté pour une conception de l'évaluation comme « outil d'aide à la décision » donc de « mesure de la performance » avec des indicateurs.
 - Cette démarche risque d'induire au Parlement une approche analogue; il faudra veiller à traiter de la « chaîne des résultats », des impacts et ne pas réduire le débat politique proprement dit

Recommandations: (6/7)

Le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel

- Ces deux instances seront appelées à formuler un avis sur les études d'impact adossés aux projets de loi et sur les évaluations de Politiques Publiques



Veiller à ce que ces instances partagent la même vision que le Parlement de la démarche d'Evaluation, en particulier le vocabulaire, les concepts et les « bonnes pratiques »

Recommandations: (7/7)

La Cour des Comptes

- Dans le cadre de ses nouvelles responsabilités, pour être un acteur majeur, crédible, non exclusif en matière d'évaluation, elle doit :
 - mener à terme sa révolution « culturelle » et structurelle actuellement en cours c'est-à-dire disposer :
 - D'équipes nouvelles ayant les compétences nécessaires en évaluation
 - Des ressources humaines adéquates pour ces missions nouvelles additionnelles
 - un cadre organisationnel adapté à ses nouvelles missions
 - mettre en place un dispositif (simple) de relation avec les deux Assemblées pour définir des programmes d'intervention mutuellement satisfaisants

Conclusion

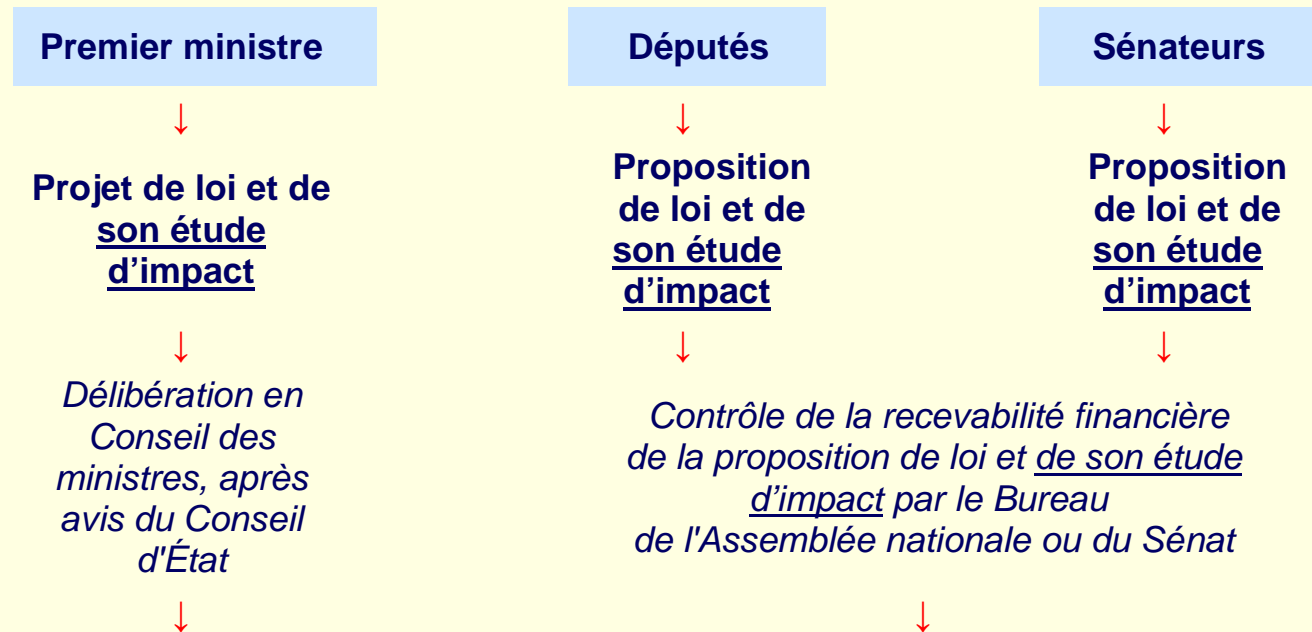
- Le principe de l'Evaluation « démocratique » est désormais un principe constitutionnel acquis.
- Les premiers pas de sa mise en œuvre vont créer des précédents : les bonnes habitudes se prennent tout de suite, les anciennes sont tenaces
- Une démarche progressive et volontariste autour de nos propositions est possible ; elle permettra de :
 - protéger l'esprit démocratique de la Réforme
 - tirer parti des expériences de la MEC et des compétences de la Cour des Comptes
 - Et de transformer le fonctionnement de nos institutions



ANNEXES

Processus de vote de la loi intégrant les nouvelles dispositions de la loi ainsi que les recommandations précitées (1/3)

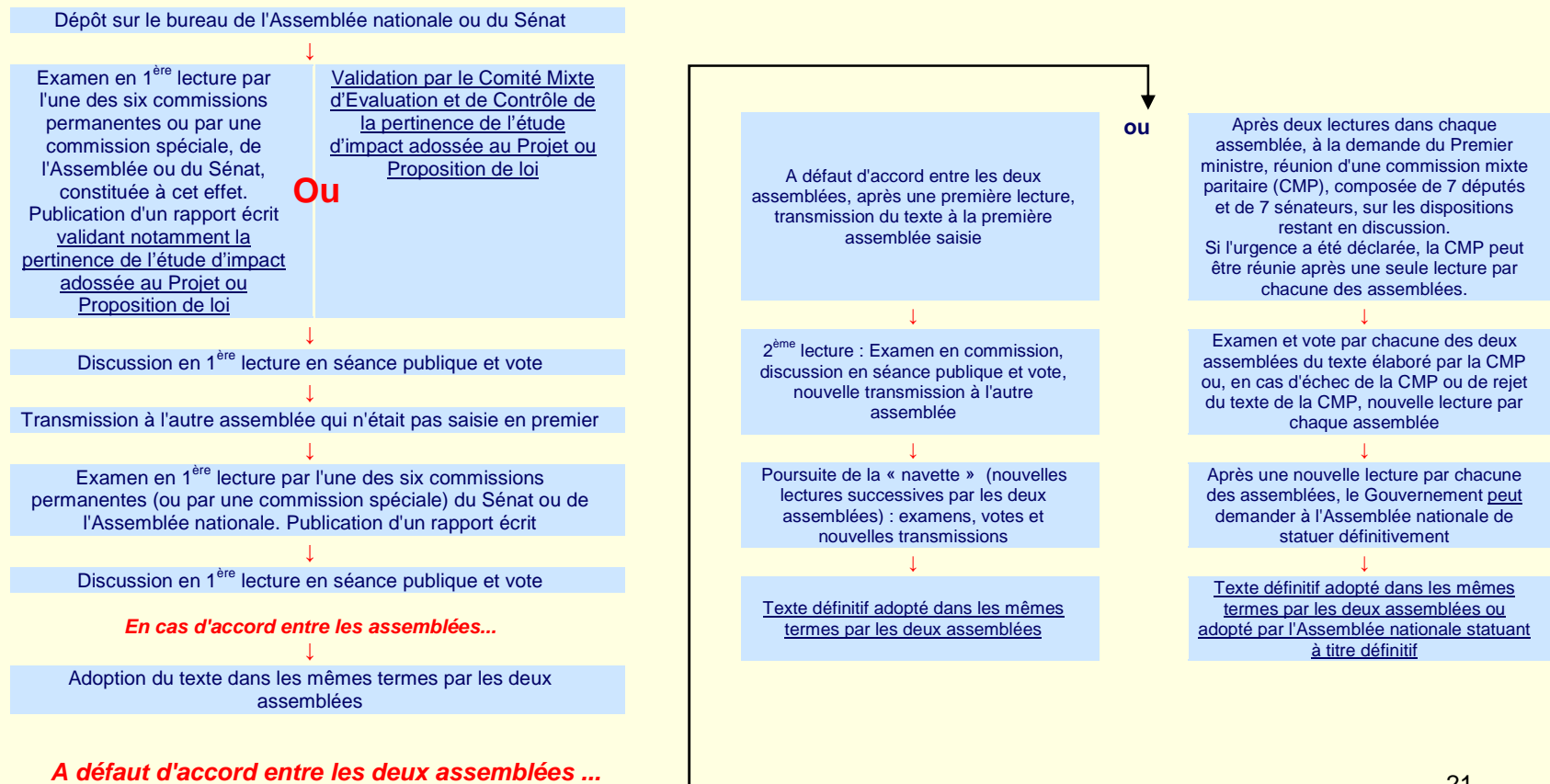
1. INITIATIVE DE LA LOI



Processus de vote de la loi intégrant les nouvelles dispositions de la loi ainsi que les recommandations précitées (2/3)

2. EXAMEN DU PROJET OU DE LA PROPOSITION DE LOI PAR LE PARLEMENT

EN COMMISSION ET EN SÉANCE PUBLIQUE



Processus de vote de la loi intégrant les nouvelles dispositions de la loi ainsi que les recommandations précitées (3/3)

3. CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ ET PROMULGATION DE LA LOI



Saisine éventuelle du Conseil constitutionnel par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou 60 députés ou 60 sénateurs



Décision du Conseil constitutionnel, en cas de saisine



Promulgation de la loi par le Président de la République et publication au *Journal officiel* de la République française

Personnalités rencontrées

- **Cour des Comptes:**
 - M. Philippe Seguin, Premier Président
 - M. Potton, Secrétaire Général Adjoint
 - Mme Sylvie Trosa
- **Cabinet du Président de l'Assemblée Nationale**
 - M. Olivier Challan Belaval
 - M. Jean-François de Bujadoux
 - Mme Marie-Hélène Debart
- **Cabinet de la Présidence du Sénat.**
 - M. Dominique Vian Conseiller Spécial Réforme de l'Etat
- **Groupe UMP de l'Assemblée Nationale:**
 - Mme Emmanuelle Robin Teinturier, Conseillère Technique
- **Cabinet du Ministre du Budget et de l'évaluation :**
 - M. Cédric de LESTRANGE
 - M. Alban de LOISY
- **Commission des Finances de l'Assemblée Nationale,**
 - M. Didier Migaud, Président

Composition de la Commission

- Paul Ohana : Président de la Commission Réforme de l'Etat
- Isabelle Adenot
- Jennifer Blum
- Florent Bühler
- Marie Chevillotte
- Alain Gérard Cohen
- Christophe Dubois Damien
- Margot Dumas
- Stephane Hakwik
- Claude Lachaux
- Olivier Vambelle

- Invités : Sylvie Trosa et Yves Cannac

Exemples de rapports fournis par la Cour des Comptes

- (1) : Politiques Economiques et Financières
 - Autorités de contrôle et de régulation du secteur financier (2009)
- (2) : Emploi et insertion professionnelle :
 - Évolution des services aux demandeurs d'emploi (2008)
 - Les dispositifs de formation à l'initiative des salariés (2009)
- (3) : La Recherche et l'innovation
 - Le crédit d'impôt recherche (2007)
- (4) : La politique du logement
 - Les aides personnelles au logement (2007)
 - Les enjeux du 1% logement (2009)