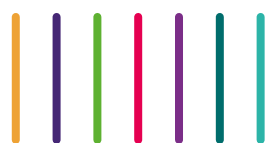




POUR UNE NOUVELLE
ASSEMBLÉE NATIONALE

Les rendez-vous
des réformes 2017-2022



2^e CONFÉRENCE DES RÉFORMES

PROPOSITIONS
DES GROUPES DE TRAVAIL

Juin 2018



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	4
LES GROUPES DE TRAVAIL.....	6
LES CHIFFRES-CLÉS	7
RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL	
Le statut des députés	
Suspension et reprise de la carrière professionnelle des députés	9
Les conditions de travail et le statut des collaborateurs	
La prise en compte du handicap	
dans le fonctionnement de l'Assemblée nationale.....	55
La procédure législative et les droits de l'opposition	
L'organisation de la semaine parlementaire.....	115
Les moyens de contrôle et d'évaluation	
Format et compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement.....	193
Le développement durable	
Comment impliquer tous les acteurs de l'Assemblée nationale	
dans une démarche de développement durable ?.....	235
La démocratie numérique	
Intégrer le citoyen à la procédure budgétaire.....	263
L'ouverture et le rayonnement de l'Assemblée nationale	
L'accueil du public à l'Assemblée nationale.....	313



AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale est au travail, conformément au vœu des Français. Au travail en commission et dans l'hémicycle bien sûr, car telle est la mission constitutionnelle des députés, mais aussi dans le cadre innovant des « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale » dont j'ai pris l'initiative dès mon élection.

Après le renouvellement historique de 2017, en effet, le message de nos concitoyens était clair : l'Assemblée nationale ne pouvait se satisfaire du statu quo ni des vieilles routines. Il fallait la transformer, pour restaurer la confiance en l'action publique, pour rendre toute son efficacité à notre démocratie.

J'ai donc constitué sept groupes de travail thématiques. Avec méthode et dans une logique de long terme, ils œuvrent à identifier les problèmes et les blocages en vue de proposer des solutions. Cette démarche pragmatique est également pluraliste et participative : pluraliste, parce que tous les groupes parlementaires sont représentés au sein des groupes de travail ; participative, parce que leurs membres ont avancé tout en consultant directement les citoyens.

À l'issue d'un second semestre d'auditions et de réflexion, soixante-dix nouvelles propositions sont faites au Bureau de l'Assemblée nationale. Ces préconisations n'ont pas vocation à demeurer lettre morte. D'ores et déjà, plusieurs dizaines de décisions ont été prises et ont permis des changements concrets dans l'organisation de l'Assemblée nationale, depuis la dématérialisation totale du travail en séance publique jusqu'à la possibilité, pour les citoyens de s'inscrire en ligne pour assister aux débats ou à la revalorisation du montant du crédit collaborateur.

Je remercie l'ensemble des députés qui se sont investis dans ces groupes de travail, dont les préconisations vont rénover en profondeur le fonctionnement de notre institution. Grâce à eux, collectivement, nous préparons une nouvelle Assemblée nationale, plus moderne, plus efficace, plus ouverte.



François de RUGY

Président
de l'Assemblée
nationale

LES GROUPES DE TRAVAIL

Le processus des réformes pour une nouvelle Assemblée nationale est piloté et coordonné par le Bureau de l'Assemblée nationale.

Pour le mener à bien, sept groupes de travail sont constitués sur les thématiques suivantes :



Chaque groupe de travail est composé de dix députés issus de chacun des groupes politiques à l'Assemblée nationale. De façon à assurer un parfait pluralisme, chaque groupe politique préside un groupe de travail, assisté d'un rapporteur de la majorité.

Les membres des groupes de travail sont désignés pour une durée d'un an, renouvelable.

Les présents rapports ont été établis sous la responsabilité des rapporteurs. Les membres des groupes de travail qui le souhaitent ont pu y joindre une contribution.

LES CHIFFRES CLÉS

7
GROUPES
DE TRAVAIL



7
GROUPES POLITIQUES
REPRÉSENTÉS

70
DÉPUTÉS
PARTICIPANTS



125

RÉUNIONS

Depuis le début de la législature

159

HEURES DE RÉUNION

Depuis le début de la législature

235

PERSONNES
AUDITIONNÉES

18

DÉPLACEMENTS

356 704

PAGES VUES
SUR LE SITE



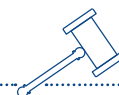
11

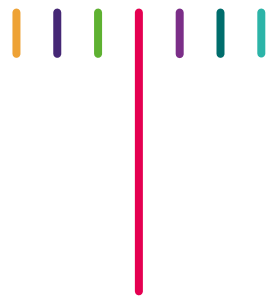
CONSULTATIONS
EN LIGNE OUVERTES



5 307

PARTICIPANTS
AUX CONSULTATIONS





Les moyens de contrôle et d'évaluation



COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

FORMAT ET COMPÉTENCES D'UN ORGANE D'EXPERTISE PROPRE AU PARLEMENT

120 juin 2018

Présenté par Jean-François ÉLIAOU, Rapporteur
Groupe présidé par Jean-Noël BARROT

Composé de :

Président : Jean-Noël BARROT : Modem

Rapporteur : Jean-François ÉLIAOU : La République En Marche

Membres :

Sophie BEAUDOUIN HUBIÈRE : La République En Marche

Aurore BERGÉ : La République En Marche

Paul CHRISTOPHE : Les Constructifs

François CORNUT-GENTILLE : Les Républicains

Jean-Paul DUFRÈGNE : Gauche Démocrate et Républicaine

Régis JUANICO : Nouvelle Gauche

François RUFFIN : La France Insoumise

Arnaud VIALA : Les Républicains



Photo du groupe de travail.

SOMMAIRE

I SYNTHÈSE DU RAPPORT	197
I MOT DU PRÉSIDENT	198
I INTRODUCTION	199
I PROPOSITIONS	201
I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	227
I SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES	229
I CONTRIBUTIONS DES DÉPUTÉS.....	230

SYNTHÈSE DU RAPPORT

PRÉSENTATION DE L'AGENCE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION

Missions

- Évaluation *ex ante* (en amont du vote des textes) :
 - Analyse des orientations des finances publiques présentées par le Gouvernement et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont construites
 - Chiffrage des conséquences des initiatives législatives pour les finances publiques
 - Simulation des effets redistributifs des initiatives législatives sur les ménages et les entreprises
- Évaluation *ex post* (en aval du vote des textes) :
 - Mesure d'impact de la législation et des politiques publiques en complément des travaux réalisés par la Cour des comptes à la demande du Parlement

Gouvernance

- Supervision par les bureaux des assemblées qui constitueraient en leur sein des délégations spécifiques
- Direction par une personnalité nommée par les bureaux des assemblées
- Assistance par un conseil scientifique composé de spécialistes des activités d'évaluation des politiques publiques aux profils diversifiés (universitaires, hauts fonctionnaires, membres de cabinets de conseil)

Saisine

- Évaluation *ex ante* (en amont du vote des textes) :
 - Saisine automatique sans filtre ni de droit de tirage pour les projets de loi et les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour ; saisine après signalement par le président de l'assemblée concernée, éventuellement après avis du président de la commission des finances, pour les amendements parlementaires et gouvernementaux
- Évaluation *ex post* (en aval du vote des textes) :
 - Programme annuel d'évaluations arrêté au début de la session ordinaire par la conférence des présidents à partir des demandes transmises par les instances concernées, avec droit de tirage des groupes minoritaires ou d'opposition

Ressources humaines

Quarante équivalents temps plein :

- un directeur nommé pour cinq ans renouvelables par les bureaux des assemblées
- des personnels d'encadrement, des attachés et des inspecteurs, fonctionnaires de l'État en position de détachement (de l'ordre de 4 ETP)
- une équipe d'analystes et de chercheurs, titulaires de la fonction publique en position de détachement, contractuels ou vacataires (une trentaine d'ETP)
- des personnels administratifs et techniques en position de détachement pour la communication et la gestion administrative et organisationnelle (de l'ordre de 5 ETP)

Budget

5,1 millions d'euros (hors contribution éventuelle du Sénat), soit une masse salariale de 4,1 millions d'euros et un budget de fonctionnement d'un million d'euros, financés :

- par transfert de crédits du budget de France Stratégie en cas de rattachement total ou partiel de cet organisme au Parlement
- par redéploiement d'autres crédits existants.

Accès aux données

- Pour les données accessibles, en particulier par l'intermédiaire du Centre d'accès sécurisé à distance (CASD) : accès similaire à celui des administrations
- Pour les données réservées aux administrations qui les produisent sans accès à des tiers : droit d'user, sur délégation de l'instance qui a saisi l'Agence, du pouvoir d'accès à l'information, actuellement réservé au président, au rapporteur général et, dans leur domaine de compétence, aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances

MOT DU PRÉSIDENT

Après avoir consacré ses premières investigations à l'amélioration des moyens de contrôle et d'évaluation dans le cadre de la révision constitutionnelle qui sera prochainement discutée à l'Assemblée nationale, le groupe de travail avait pour mission au second semestre de réfléchir au format et aux compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement.

Afin d'assurer la revitalisation de la fonction de contrôle, aussi bien en amont pour opérer des contre-expertises des projets du Gouvernement, qu'en aval pour vérifier la pertinence des politiques mises en œuvre, la mise à disposition des assemblées d'un organe dédié s'impose. C'est la leçon qui ressort des auditions de présidents de commissions, de représentants des groupes politiques, de députés ou de sénateurs exerçant ou ayant exercé des activités de contrôle ou d'évaluation au sein des assemblées. Pour mieux prendre la mesure du format et des missions d'un tel organe, le groupe de travail a également entendu les responsables d'une instance – France Stratégie – assurant un rôle comparable pour le compte du Gouvernement. Il a enfin voulu tirer les leçons des expériences étrangères et des délégations se sont rendues à Washington et à Londres où elles ont rencontré notamment des présidents de commissions de la Chambre des Représentants, des responsables du *Congressional Budget Office* et du *Congressional Research Service*, des chercheurs au sein de *think tanks* aux États-Unis, et des personnalités homologues de la Chambre des Communes, ainsi que des responsables du *National Audit Office* ou de l'*Office for Budget Responsibility* au Royaume-Uni. De même, des visio-conférences ont été organisées avec le président et un membre du Bureau parlementaire du budget de l'Italie d'une part, le directeur parlementaire du budget du Canada d'autre part. Le groupe de travail a ainsi entendu une quarantaine d'interlocuteurs et tenu plus de dix heures d'audition. Il conclura ses travaux lors du colloque sur l'évaluation des politiques publiques au Parlement qui se tiendra le 28 juin prochain et réunira des parlementaires, des universitaires français et étrangers ainsi que des hauts fonctionnaires.

À l'issue de ses recherches, le groupe de travail s'est convaincu de la pertinence de la création d'une agence spécialisée commune aux deux assemblées, dirigée par une personnalité nommée par leurs Bureaux, composée d'une quarantaine d'experts dont le parcours professionnel attestera de leur indépendance et dont le rattachement au Parlement ne sera pas exclusif d'une autonomie de fonctionnement, garante de la crédibilité de leurs analyses. La montée en puissance de cet organe se fera par étapes, ses compétences étant renforcées progressivement pour permettre d'ici deux ans de mesurer les conséquences économiques et financières des initiatives législatives, qu'il s'agisse des projets de loi, des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et des amendements signalés, et d'évaluer l'impact de la législation et des politiques publiques. Un mécanisme de droit de tirage des groupes politiques sera prévu. Enfin, un budget spécifique, à hauteur d'un peu plus de cinq millions d'euros devra y être consacré en rythme de croisière, dont un million pour financer des études que l'agence pourrait commander à l'étranger. Dotée de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place, ce nouvel organe *sui generis* assurera au Parlement des moyens de contrôle et d'évaluation à hauteur des exigences d'une grande démocratie du XXI^e siècle.

Jean-Noël BARROT

INTRODUCTION

Faut-il créer une instance d'expertise propre au Parlement ? Au moment d'aborder la question qui était posée au groupe de travail, votre rapporteur n'était pas convaincu de la nécessité de doter le Parlement d'une structure d'expertise qui lui soit dédiée. Sa préférence allait vers un scénario dans lequel les assemblées auraient accès aux moyens dont disposent déjà les services du Gouvernement, dans une optique de partage du « savoir » de l'administration entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Après avoir entendu les principaux acteurs de l'évaluation, consulté ses collègues députés et sénateurs et étudié plusieurs expériences étrangères, votre rapporteur constate que ce scénario n'est pas adapté au contexte institutionnel français.

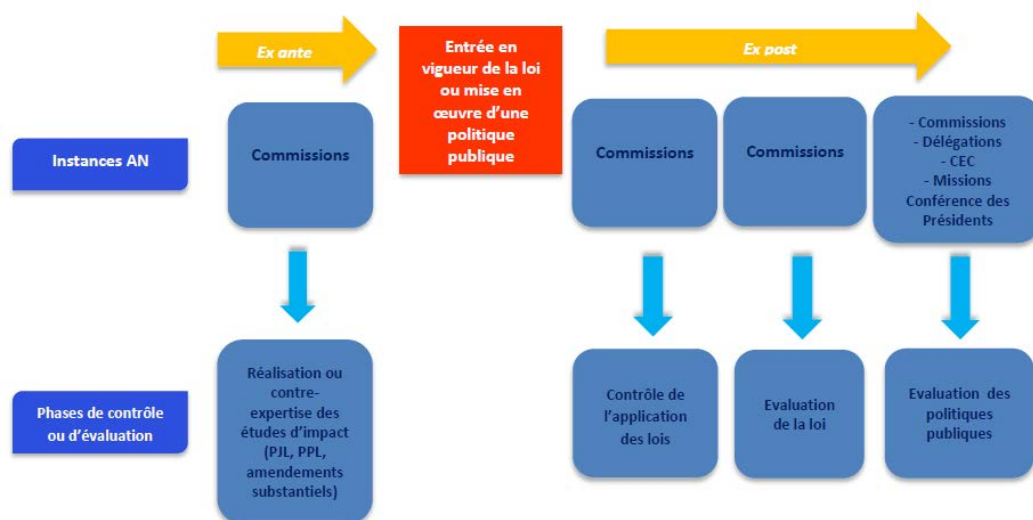
Aux termes de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement « dispose » de l'administration. Il s'agit d'une application essentielle du principe de la séparation des pouvoirs, et, partant, du bon fonctionnement d'un régime démocratique. L'administration ne saurait donc être dotée d'une indépendance, même seulement fonctionnelle, pour servir de « juge de paix » entre l'exécutif et le Parlement. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sait s'y montrer attentive.

Les moyens d'expertise sont structurellement concentrés aux mains de l'exécutif. La fonction d'évaluation a, en France, été confiée aux corps d'inspection et aux services d'étude et de recherche des ministères qui en conséquence regroupent la majorité des moyens, au détriment du Parlement ou

de la recherche académique indépendante qui n'a pas encore la place qu'elle mérite. La Cour des comptes a également développé une activité d'évaluation des politiques publiques pour exercer la mission d'assistance au Parlement que lui confère, dans ce domaine, l'article 47-2 de la Constitution, mais, en raison de sa procédure contradictoire et collégiale, les délais de réalisation de ses travaux sont souvent incompatibles avec le calendrier parlementaire.

Or, l'article 24 de la Constitution confie au Parlement la mission d'évaluer les politiques publiques. Mieux évaluer est un devoir des assemblées vis-à-vis des citoyens qui ont accordé leur confiance à leurs représentants. Les parlementaires doivent avoir les moyens de mesurer la performance de l'action publique afin de légiférer en connaissance de cause, d'optimiser l'allocation des ressources et de rendre des comptes devant les citoyens. C'est la qualité normative des textes votés par le Parlement qui en dépend : mieux légiférer, c'est mieux évaluer à la fois avant le vote d'une réforme et après son adoption. Le Parlement doit donc se doter d'une capacité d'expertise qui lui soit propre.

Pour répondre à la feuille de la route qui lui a été donnée, le groupe de travail est parti de l'identification des besoins d'expertise des assemblées à chaque phase de leurs travaux. Schématisées ci-dessous s'agissant de l'Assemblée nationale, les activités de contrôle et d'évaluation interviennent ou devraient intervenir à plusieurs stades du travail parlementaire et concernent des instances qui n'ont pas toutes des besoins d'expertise d'un type nouveau.



INTRODUCTION

En outre, la nature de l'expertise nécessaire aux travaux parlementaires diffère selon qu'elle intervient *ex ante*, c'est-à-dire à l'occasion de l'évaluation des effets attendus d'une initiative législative (projet de loi, proposition de loi, amendement), ou *ex post*, c'est-à-dire au moment de l'évaluation de l'impact d'une loi ou d'une politique publique en vigueur. L'analyse *ex ante* se situe par définition avant qu'une loi soit examinée ou qu'une politique publique soit mise en place, en estimant les bénéfices qu'elle peut apporter à la collectivité ; l'analyse *ex post* fait le point sur les politiques existantes et leurs effets. Dans le premier cas, les travaux reposent sur une modélisation des impacts probables par des méthodes de simulation, alors que dans le second on a recours à des données tirées de la réalité constatée.

Pour ces deux types de travaux, *ex ante* et *ex post*, les auditions et consultations menées par le groupe de travail mettent en évidence la nécessité de développer des moyens d'expertise spécialisés, comparables à ceux dont disposent les Parlements étrangers. À cette fin, six propositions de réforme sont faites pour définir les missions qui seraient confiées à une instance d'expertise, choisir son statut et calibrer ses moyens.

Ces six propositions ont été construites autour de quatre préoccupations communes :

- proposer aux parlementaires des prestations nouvelles de nature à enrichir leurs activités d'évaluation, *via* la saisine souple d'une instance d'expertise conçue pour répondre aux besoins actuellement non satisfaits, en mutualisant des moyens déjà existants au sein du Parlement et des services de l'exécutif ;

- constituer un projet faisable et crédible en termes de gouvernance et de fonctionnement de ses moyens humains et financiers, afin d'assurer une mise en place rapidement progressive d'une structure d'expertise indépendante, loyale et objective ;

- s'appuyer sur les bonnes pratiques existantes pour réussir la réforme : les assemblées ont développé des expériences d'évaluation intéressantes et il faut partir des compétences qui ont été ainsi acquises ;

- prévoir une organisation et une procédure qui pourraient s'appliquer au Sénat, si celui-ci souhaitait bénéficier des moyens d'expertise ainsi disponibles.

PROPOSITIONS

I. QUELLES MISSIONS CONFIER A UNE INSTANCE D'EXPERTISE ?

1 EX ANTE, MESURER LES CONSEQUENCES ECONOMIQUES ET FINANCIERES DES INITIATIVES LEGISLATIVES

I Objectifs recherchés

- *Améliorer la qualité des études d'impact et en étendre le champ*

Les études d'impact sont prévues par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 qui, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution introduit par la révision de 2008, fait obligation au Gouvernement de transmettre au Parlement une étude d'impact des projets de loi au moment de leur dépôt. Le contenu des études d'impact est défini par l'article 8 du texte organique qui énumère neuf rubriques.

Contenu des études d'impact (article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009)

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions

envisagées sur l'emploi public ;

- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;

- s'il y a lieu, les suites données par le Gouvernement à l'avis du Conseil économique, social et environnemental ;

- la liste prévisionnelle des textes d'application.

Les études d'impact constituent un dispositif d'évaluation *ex ante* incomplet. Il n'est pas applicable aux projets de loi constitutionnelle, aux projets de loi de programmation et, dans une moindre mesure, aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale⁽¹⁾, aux dispositions habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance, ainsi qu'aux projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un accord international. En outre, il exclut les propositions de loi et les amendements. S'agissant des projets de loi, il a donné des résultats pour le moins décevants qui ont été analysés par la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de la Raudière et dont le rapporteur était M. Régis Juanico⁽²⁾. Cette analyse est corroborée par plusieurs rapports publics du Conseil d'État qui ont dénoncé les carences des études d'impact⁽³⁾.

Le relatif échec des études d'impact tient à leur manque d'objectivité : elles sont préparées par l'administration placée sous le pouvoir hiérarchique du ministre qui porte le projet de loi, sans que le Parlement soit en mesure d'apporter un regard critique.

(1) Aux termes des articles 51 et 53 de la loi organique n° 2011-692 du 1^{er} août 2011 et de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, ces projets font l'objet d'évaluations préalables qui ne contiennent qu'une partie des rubriques prévues par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

(2) Rapport d'information n° 2268 du 9 octobre 2014.

(3) Conseil d'État, Rapports publics 2010, 2011, 2012 et 2013.

PROPOSITIONS

Ce constat a conduit M. Éric Woerth, président de la commission des finances, à émettre un jugement sans appel lors de son audition devant le groupe de travail : « *En tant que ministre ou député, j'ai pu, au fil des législatures, lire des avis radicalement opposés dans des études d'impact portant sur des textes identiques, simplement parce que le ministre avait changé d'avis ou qu'il n'était plus le même. Les études d'impact vont dans le sens des choix politiques du Gouvernement. Qui plus est, elles ne servent strictement à rien. Il s'agit d'un exercice académique, qui n'a d'autre objet que de répondre aux exigences du Conseil d'État. Elles ne font que commenter la loi et fournir quelques chiffres alors qu'elles devraient nous aider à faire la loi.* » Pour sa part, Mme Valérie Rabault, présidente du groupe Nouvelle gauche et ancienne rapporteure générale du budget, a parlé devant le groupe de travail « d'auto-censure » pour caractériser la position des services chargés de préparer les études d'impact.

De fait, en dehors d'expérimentations menées au Sénat ⁽¹⁾ et à l'Assemblée nationale ⁽²⁾, la place accordée aux études d'impact lors des débats parlementaires est encore trop faible. En application des articles 98-1, 145-5 et 145-6 du Règlement de l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) peut être saisi pour donner son avis sur l'étude d'impact d'un projet de loi ou pour réaliser l'évaluation préalable d'un amendement parlementaire. Ces dispositions sont cependant restées inusitées, faute pour le CEC de disposer des délais et des moyens d'expertise nécessaires.

Il faut faire des études d'impact de véritables évaluations *ex ante*, et le groupe de travail a en ce sens proposé en décembre 2017 de modifier l'article 39 de la Constitution pour améliorer la qualité de ces études et les étendre aux propositions de loi inscrites à l'ordre

(1) La Délégation aux entreprises du Sénat a lancé un marché pour la réalisation d'études d'impact portant sur des initiatives législatives concernant les entreprises. Les études demandées concernaient soit des articles de projets de loi soumis au Sénat (délai d'étude de 4 à 10 semaines), soit de propositions de loi à l'initiative de la délégation (délai d'étude de 16 semaines). Plusieurs études ont été réalisées, notamment sur la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre et sur la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

(2) Les commissions des finances des deux assemblées ont notamment fait appel à un prestataire extérieur pour préparer la réforme de la dotation globale de fonctionnement.

du jour et aux amendements signalés, c'est-à-dire modifiant substantiellement le texte en discussion ⁽³⁾.

Indépendamment des modifications qui seront apportées à la Constitution, la revalorisation des études d'impact au sein des débats parlementaires passe par un renforcement de l'expertise nécessaire à leur analyse et, s'agissant des initiatives des députés et sénateurs, à leur réalisation. Plusieurs pays étrangers ont réussi à mettre en place des expertises qui sont considérées comme des références en la matière.

- **S'inspirer des dispositifs de référence observés à l'étranger**

Au cours de ses auditions et déplacements, le groupe de travail a constaté que ses préoccupations étaient largement partagées à l'étranger et que de nombreux pays avaient mis en place des instances d'expertise, plus ou moins directement inspirées du *Congress budget office* (CBO), qui est à la fois le plus ancien et le plus connu de ce type de structures.

Dès 1926, le Congrès des États-Unis a créé, avec la commission paritaire sur la fiscalité (*Joint committee on taxation*) toujours active de nos jours, une entité administrative destinée à conseiller les parlementaires américains sur la loi fiscale. Mais c'est en 1974, en raison du contexte conflictuel avec l'administration Nixon, que le pas décisif a été franchi avec la création du CBO, dont les travaux en matière de macroéconomie et de prévision budgétaire font aujourd'hui autorité, tant auprès du monde politique que scientifique. Progressivement, le CBO est ainsi passé d'un contre-pouvoir technique face à l'exécutif, à un standard de référence s'imposant à tous.

Le CBO est une agence qui assiste le Congrès dans le processus d'élaboration du budget en lui fournissant une expertise financière non partisane. Il réalise principalement des évaluations économiques et budgétaires *ex ante* dans une perspective de contrôle des dépenses publiques et de validation des hypothèses ou trajectoires présentées par l'exécutif. Il se prononce sur le coût et l'impact à moyen terme des options qui lui sont soumises, mais il ne s'engage pas sur des recommandations ou des propositions de politique publique.

(3) Première conférence des réformes, Propositions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, p. 215 à 217.

PROPOSITIONS

Chaque année, le CBO produit en toute indépendance et au bénéfice de la majorité comme de la minorité parlementaires, plusieurs dizaines de rapports (70 en moyenne ces dernières années) dont le plus connu concerne le budget et les perspectives économiques à court et moyen termes. Il réalise aussi de nombreuses estimations de coût des projets de loi, ainsi que des amendements et des propositions parlementaires, en majorité sur saisine des commissions du budget et des finances ou des présidents du Sénat ou de la Chambre des représentants.

En 2017, il a ainsi réalisé 740 études de coût, en observant un délai moyen de 15 jours, qu'il a publiées intégralement sur son site internet, la transparence de ses analyses et méthodes étant un principe majeur de son fonctionnement.

Tant du fait de sa taille (235 agents) que des caractéristiques particulières de la procédure budgétaire américaine qui reconnaît au Congrès un rôle moteur, le CBO ne constitue vraisemblablement pas un modèle à transposer à l'identique en France. On peut néanmoins s'inspirer des principes qui guident son action (expertise non partisane, transparence des méthodes de travail, relations étroites avec le monde scientifique et universitaire) afin d'alimenter la réflexion française.

Un autre exemple, plus à l'échelle de notre pays, est fourni par le Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB) du Canada, créé en 2007. Le DPB est chargé, d'une part, de produire des analyses sur les perspectives économiques et les prévisions budgétaires présentées par l'exécutif, de sa propre initiative ou à la demande des commissions des finances de la chambre des Communes ou du Sénat, et, d'autre part, à la demande des commissions, mais aussi de tout membre de l'une ou l'autre chambre du parlement canadien, d'évaluer le coût financier de toute mesure proposée relevant des domaines de compétence du

Parlement (motion d'une commission parlementaire, proposition de loi, projet de loi).

Pendant l'exercice 2016-2017, le DPB a publié 33 rapports dont 20 rapports récurrents, à son initiative selon un calendrier régulier au cours de l'année, et 13 rapports particuliers à la demande d'un sénateur, d'un député ou d'une commission. Ces rapports particuliers portent sur les répercussions économiques et financières de politiques publiques, précises ou exceptionnelles, comme par exemple la légalisation de l'usage du cannabis que le Canada a décidée récemment.

En plus de ces rapports ponctuels, le DPB a publié un rapport qui décrit le nouveau modèle de micro-simulation du régime fiscal fédéral des sociétés qu'il a lui-même mis au point afin de répondre aux demandes des parlementaires dans ce domaine de la fiscalité.

S'agissant des études de coût de mesures précises, le DPB a reçu 34 demandes l'année dernière. Le DPB accepte les demandes de tous les sénateurs (105), députés (318) et commissions. Cependant, ses ressources étant limitées quoiqu'en forte croissance puisqu'il devrait doubler le nombre (de 17 à 32) de ses analystes d'ici à fin 2019, il doit établir des priorités. Il détermine la priorité des demandes en fonction de deux critères : l'importance financière de la proposition et l'impact potentiel des résultats de la recherche. Le DPB considère qu'une proposition revêt une importance financière s'il est raisonnable de s'attendre à ce qu'elle ait une incidence significative sur les finances de l'État, sur le montant des dépenses ou sur l'économie nationale. Il considère qu'une évaluation peut avoir un impact suffisant si elle peut accroître la transparence budgétaire ou éclairer la discussion parlementaire ou publique de la politique budgétaire et de la gestion financière.

I Description

L'évaluation *ex ante* suppose de disposer d'une équipe dotée d'outils mobilisables à tout moment et capable en quelques jours de fournir des éléments d'appréciation sur un projet de loi, une proposition de loi ou un amendement. Elle ne pourra être mise en place que de manière ciblée et progressive.

À l'instar des dispositifs observés dans les Parlements étrangers, une expertise pourrait être mobilisée pour réaliser trois types de travaux :

- l'analyse des orientations des finances publiques présentées par le Gouvernement et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont construites ;
- le chiffrage des conséquences des initiatives législatives pour les finances publiques ;
- la simulation des effets redistributifs des initiatives législatives sur les ménages et les entreprises.

PROPOSITIONS

Le premier type de travaux n'a vocation à intervenir qu'à deux moments de l'année, en avril lors de la présentation du programme de stabilité et en octobre lors du dépôt du projet de loi de programmation des finances publiques et des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Depuis la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, cette expertise est confiée au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) qui est chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Instituée pour répondre aux règles communautaires, l'intervention de cet organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement, placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président, ne doit cependant pas priver les parlementaires de disposer de leur propre capacité d'expertise.

Les deux derniers peuvent en revanche porter sur toute initiative législative ayant une incidence financière et des effets redistributifs. Ils sont donc susceptibles d'intervenir à tout moment de l'année, avec cependant une concentration lors de la session budgétaire.

Ces travaux ne couvrent pas tout le champ des études d'impact : ils se limitent aux dispositions prévues à l'alinéa 8 (évaluation des conséquences économiques, financières et sociales et des coûts et bénéfices financiers attendus) et à l'alinéa 9 (évaluation des conséquences sur l'emploi public) de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Mais rien n'interdira de compléter par la suite les missions initiales de l'instance d'expertise. D'autres rubriques du texte organique pourraient justifier d'étendre ultérieurement le dispositif à d'autres types d'expertise, s'agissant notamment des conséquences environnementales et sociétales – il existe plusieurs modèles permettant de mesurer l'impact des enjeux énergétiques – ou de l'articulation avec le droit européen. Enfin, cette expertise pourrait s'étendre à la qualité normative des initiatives législatives.

En tout état de cause, la création d'une instance d'expertise, par définition dédiée à des missions récurrentes et ciblées, n'empêchera pas de mobiliser des crédits d'études pour répondre à des besoins ponctuels. En outre, sur les aspects strictement juridiques, le Conseil d'État a vocation à apporter une expertise par ses avis sur les projets de loi, et pourrait être davantage mobilisé pour les propositions de loi,

comme le propose le groupe de travail dans son rapport de décembre 2017 ⁽¹⁾.

Une évaluation centrée sur les effets économiques et financiers répond aux besoins les plus souvent mis en avant par les parlementaires. Elle correspond aux pratiques observées à l'étranger et présente l'avantage de répondre à une offre d'expertise relativement facile à mobiliser et à mutualiser.

La mesure *ex ante* des effets attendus des initiatives législatives mobilise en effet des outils spécifiques bien identifiés, fondés sur des modèles de prévision macroéconomique ou des méthodes de simulation à la fois macro et microéconomiques, dont on trouvera une liste indicative à la proposition n° 6. Les modèles macroéconomiques permettent de tenir compte des effets de bouclage : par exemple, l'impact d'une hausse de la TVA sur les recettes de l'État devra être mesuré en intégrant l'effet de cette hausse sur les prix, donc sur la consommation. Les modèles de micro-simulation consistent à « faire vieillir » des données déjà existantes pour mesurer des impacts budgétaires ou redistributifs. La direction générale du Trésor et l'INSEE ont par exemple conjointement développé à cette fin un modèle macroéconomique intitulé Mésange. Des modèles de micro-simulation peuvent également être utilisés sur des bases de données représentatives pour évaluer un impact budgétaire et un effet redistributif. C'est notamment le cas du modèle Inès qui permet de simuler l'effet sur la distribution des revenus d'une mesure de prélèvement ou de transfert.

Pour être réalisable selon les méthodes requises, l'analyse des études d'impact nécessitera un allongement des délais d'examen des textes, passant par :

– l'inscription aux articles 47 et 47-1 de la Constitution d'un délai incompressible entre le dépôt des projets de finances et de financement de la sécurité sociale et leur examen. Le groupe de travail a proposé en décembre 2017 de fixer ce délai à quatre semaines pour le projet de loi de finances de l'année ⁽²⁾ ;

– l'instauration à l'article 44 de la Constitution d'un délai de dépôt pour les amendements du Gouvernement,

(1) *Première conférence des réformes, Propositions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, p. 202 et 203.*

(2) *Ibid, p. 223 et 225.*

PROPOSITIONS

comme le propose le groupe de travail sur la procédure législative ⁽¹⁾ ;

– pour les projets de loi non financiers :

- soit une diminution du recours à la procédure accélérée afin de respecter les délais de six et quatre semaines, prévus par l'alinéa 3 de l'article 42 de la Constitution, entre le dépôt et ou la transmission et l'examen, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ;

- soit la déconnexion, au sein de la procédure accélérée, entre la faculté de réunir une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée et la suppression des délais de six semaines entre le dépôt et l'examen par la première assemblée saisie et de quatre semaines entre la transmission par la première assemblée et l'examen par la seconde.

(1) *Ibid*, p. 131 et 132.

I Niveau de norme concerné

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion d'un article additionnel dans l'ordonnance précitée :

« Article 5 quater – L'Assemblée nationale et le Sénat font réaliser :

1° Une analyse des orientations des finances publiques présentées par le Gouvernement et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont construites ;

2° Une simulation des conséquences sur les finances publiques et des effets redistributifs sur les ménages et les entreprises des projets de loi, des propositions de loi et des amendements visés à l'article 5 *sexies* ;

[3° Des évaluations de l'impact d'une législation ou d'une politique publique. (*alinéa prévu par la proposition n° 2*)] »

I Calendrier de mise en œuvre

Se reporter aux propositions n° 3 et 4.

I Coût de la mesure ou économie générée

Se reporter à la proposition n° 5.

PROPOSITIONS

2 EX POST, ÉVALUER L'IMPACT DE LA LEGISLATION ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

I Objectifs recherchés

- **Permettre au Parlement de remplir sa mission constitutionnelle d'évaluation**

L'évaluation *ex post* est d'une nature différente de l'évaluation *ex ante* : il ne s'agit plus de simuler les effets attendus d'un projet, mais de mesurer les résultats effectifs d'un dispositif en place.

Elle recouvre l'évaluation de la législation et, plus largement, l'évaluation des politiques publiques. L'évaluation d'une législation peut intervenir dans la perspective de l'examen d'un projet de loi – il s'agit alors d'évaluer l'impact de la législation existante pour préparer une réforme annoncée –, ou après le vote d'une loi – il s'agit alors de mesurer l'impact d'une législation après l'adoption d'une réforme. Elle mobilise les mêmes outils que l'évaluation de politiques publiques, qui est une notion plus large que l'évaluation de la loi, une politique publique ne nécessitant pas toujours de dispositions législatives. Une évaluation de politique publique peut en effet être réalisée sans porter sur la mise en œuvre d'une loi, notamment quand il s'agit d'évaluer l'état d'un service public, par exemple le service public pénitentiaire.

La mission évaluatrice du Parlement a été consacrée par la réforme constitutionnelle de 2008 : l'évaluation des politiques publiques est devenue une des missions constitutionnelles du Parlement, inscrite à l'article 24 au même titre que le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement. Plusieurs dispositions organiques ou inscrites dans le Règlement de l'Assemblée nationale, dont certaines sont antérieures à la réforme de 2008, ont précisé cette mission évaluatrice :

– promulguée en août 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fait figure de texte précurseur dans la mesure où elle a dépassé la notion – restrictive – de contrôle budgétaire en consacrant celle d'évaluation. Son article 57 donne ainsi aux commissions des finances la responsabilité non seulement de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances, mais également celle de « *procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances*

publiques ». Ce dispositif a été étendu aux finances sociales à l'occasion de la modification, intervenue en 2005, de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. L'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale confie ainsi aux commissions des affaires sociales le soin de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale ;

– la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 2014 a institué une procédure d'évaluation de l'impact de la loi, prévue à l'alinéa 3 de l'article 145-7 du Règlement et confiée aux commissions permanentes.

Au-delà de cette consécration par la loi, l'implication des parlementaires dans les travaux d'évaluation est encore trop faible, faute pour eux de disposer des moyens d'expertise nécessaires qui restent entre les mains de l'exécutif. En France, l'évaluation est encore majoritairement confiée aux grands corps d'inspection et aux directions de la recherche et des études des ministères, et le Parlement demeure tributaire de l'administration, donc du pouvoir exécutif, pour obtenir l'information qu'il souhaite.

La création d'instances dédiées aux travaux d'évaluation a néanmoins permis de développer la culture de l'évaluation chez les parlementaires, encore trop exclusivement mobilisés sur leurs missions strictement législatives.

Ainsi, à l'Assemblée nationale, la création au sein de la commission des finances de la Mission d'évaluation et de contrôle (la MEC a publié 10 rapports au cours de la XIV^e législature), puis de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale au sein de la commission des affaires sociales (9 rapports au cours de la XIV^e législature), a fait progresser l'évaluation dans le domaine budgétaire.

De même, la création du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, organe transversal chargé de l'évaluation des politiques publiques, a permis de dépasser l'approche budgétaire des commissions des finances et des affaires sociales, pour

PROPOSITIONS

faire travailler ensemble des députés issus de toutes les commissions autour de deux rapporteurs, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. Ces travaux ont contribué à l'appropriation des méthodes quantitatives et qualitatives spécifiques à l'évaluation des politiques publiques. Le CEC a publié au cours de la XIV^e législature 30 rapports dont certains ont fait appel à des prestataires extérieurs pour réaliser des évaluations fondées sur des modèles et des indices statistiques créés à cet effet ⁽¹⁾.

Sans ces instances, l'évaluation serait quasiment absente des travaux parlementaires. Il faut aujourd'hui les renforcer en augmentant leurs moyens d'expertise, encore trop limités.

- **Adapter au contexte institutionnel français les bonnes pratiques développées à l'étranger**

En matière d'évaluation d'impact *ex post*, il existe des entités qui apportent leur concours aux Parlements étrangers. C'est notamment le cas du modèle anglo-saxon où les équivalents de la Cour des Comptes française ont progressivement développé cette activité, au bénéfice principal des commissions des finances ou du budget des assemblées parlementaires.

Héritier d'une longue tradition d'institutions de contrôle des finances royales, le *National audit office* (NAO) a ainsi été placé auprès du Parlement britannique en 1983. Cette instance est principalement chargée de réaliser trois types de contrôle ou d'évaluations :

- des audits financiers : contrôle de la sincérité, de la fidélité et de la régularité des dépenses des ministères et des autres organismes publics du Gouvernement, dont elle certifie les comptes ;

- des audits « *value for money* » (une soixantaine par an dont la grande majorité au profit de la commission des comptes publics de la Chambre des Communes) mesurant l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques sous la forme d'évaluation de performance pouvant donner lieu à des recommandations, dans la

(1) L'évaluation de l'impact de la carte scolaire sur la mixité sociale des établissements d'enseignement a été réalisée à partir d'un « indice d'écart normalisé » présenté dans le rapport de MM. Yves Durand et Rudy Salles n° 3292 du 1^{er} décembre 2015. De même, le rapport de Mme Gisèle Biémouret et de M. Jean-Louis Costes n° 4158 du 26 octobre 2016 mesure le non-recours aux droits sociaux à partir d'un modèle de régression linéaire conçu à cet effet.

perspective d'une amélioration du fonctionnement des services publics et de la réalisation d'économies ;

- des évaluations portant sur la gouvernance.

Outre la réponse à des commandes précises, le NAO fait preuve d'une démarche proactive vis-à-vis des parlementaires en leur communiquant de manière privilégiée ses travaux ou en leur proposant des revues annuelles de fonctionnement des principaux ministères. Il s'émancipe progressivement de la seule commission de contrôle des comptes publics qui reçoit tous ses rapports et entretient davantage de relations avec d'autres commissions en préparant des auditions à leur profit ou en répondant par écrit à des saisines individuelles de parlementaires (172 réponses pour l'année 2016-2017).

De même, le *Government Accountability Office* (GAO) américain, créé en 1921, assiste le Congrès dans le contrôle budgétaire et financier *ex post* du gouvernement fédéral. Ses missions initiales relevaient de l'audit et du contrôle de régularité et de gestion, mais elles ont progressivement intégré l'évaluation de politiques publiques.

Chaque année, le GAO produit plusieurs centaines de livrables (900 en 2017), sous forme de rapports, d'analyses juridiques ou d'auditions devant des commissions parlementaires qui sont les commanditaires principaux de ses travaux.

Le GAO propose ses services aux parlementaires avec une démarche proactive en organisant des réunions d'information sur ses activités et en animant un réseau intranet dédié aux membres du Congrès et à leurs collaborateurs. Il aime à se définir comme le « chien de garde » du Congrès.

Ses rapports sont disponibles sur son site internet qui compte 55 000 documents accessibles, classés en une trentaine de rubriques (défense, anciens combattants, justice, santé), au maximum 30 jours après leur remise aux instances parlementaires qui les ont commandés.

Dans un autre registre et plus spécifiquement consacré à l'évaluation des politiques publiques, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) créé en Suisse en 1990 est un organe spécialisé chargé d'effectuer, sur mandat des commissions parlementaires, des évaluations portant sur les performances des politiques et des services publics.

Le CPA est un organe d'expertise scientifique qui travaille de manière totalement indépendante. Il réalise

PROPOSITIONS

des évaluations de l'efficacité des mesures prises par les autorités fédérales et contrôle la qualité des évaluations demandées par l'administration fédérale et leur prise en compte dans les processus décisionnels.

Entité pluridisciplinaire constituée de personnels scientifiques (6 emplois), le CPA ne produit pas de recommandations mais des rapports d'évaluation qui ne peuvent être modifiés par les commissions parlementaires auxquelles il revient de porter une appréciation politique des résultats de l'évaluation et de formuler des recommandations à l'attention du Gouvernement.

Le déroulement des évaluations conduites par le CPA observe le séquençage suivant :

- le choix des thèmes : sont retenus chaque année deux à cinq sujets parmi les propositions faites par les membres du CPA et des commissions parlementaires dont il évalue l'opportunité et la faisabilité ;

- la définition du mandat : le CPA rédige un projet avec un aperçu des problématiques à traiter et propose

plusieurs approches permettant ensuite aux commissions parlementaires de définir le mandat d'évaluation qui lui est confié ;

- la réalisation de l'évaluation : le CPA définit les questions, les critères, les méthodes utilisées en sciences économiques et sociales qui vont lui permettre de répondre aux questions évaluatives. Au terme de ses travaux, il remet un rapport qui résume les résultats les plus importants, complété par une annexe détaillée qui contient toutes les informations et données sur lesquelles repose l'évaluation ;

- l'utilisation des travaux du CPA par les commissions parlementaires : les commissions parlementaires tirent des conclusions politiques en rédigeant leur propre rapport dans lequel elles formulent des recommandations ;

- le suivi : deux à cinq ans après la publication du rapport, le CPA apporte son concours aux commissions parlementaires dans l'examen du suivi de leurs recommandations.

I Description

Les activités de contrôle ou d'évaluation du Parlement portant sur une législation ou une politique publique ne nécessitent pas toujours de mobiliser des experts autres que les administrateurs dont disposent déjà les députés et sénateurs.

Le contrôle de l'application de la loi *stricto sensu*, fondé sur un suivi de la publication des textes réglementaires pris sur le fondement de la loi, ne justifie pas d'expertise nouvelle et est déjà assuré par les commissions. Ce contrôle a d'ailleurs été facilité par le Gouvernement qui a sensiblement amélioré sa méthode pour suivre les conditions d'application des lois promulguées. Comme l'a rappelé M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement, chaque loi, une fois votée, est décomposée non pas article par article, mais alinéa par alinéa, pour identifier chaque mesure réglementaire d'application qui doit être prise. Des réunions interministérielles se tiennent régulièrement pour désigner la direction d'administration centrale compétente, et établir puis suivre le calendrier de publication des textes réglementaires.

Une politique publique peut être évaluée au regard de son coût (combien ça coûte ?), de son efficacité (les effets sont-ils conformes aux objectifs ?) ou de son

efficacité (aurait-on pu obtenir le même résultat à un coût moindre ?), autant de critères qui sont déjà utilisés dans les travaux parlementaires, notamment ceux qui sont réalisés à partir d'un rapport demandé à la Cour des comptes par les assemblées.

Les assemblées ne disposent pas toujours des outils requis. Ainsi, l'évaluation d'impact d'une législation ou d'une politique publique est peu développée dans les travaux parlementaires, faute pour le Parlement de disposer des moyens nécessaires, et c'est sur ce type d'évaluation que le besoin d'expertise est le plus patent. M. Antoine Bozio, président de l'Institut des politiques publiques, a ainsi relevé devant le groupe de travail que « *si les rapports du Sénat et de l'Assemblée nationale sont souvent de très bonne qualité, ils ne visent pas une évaluation quantifiée de l'impact des politiques publiques (...). Ils font avant tout le point sur les mesures législatives prises, les débats qui y ont conduit, et les modifications à apporter (...). Ce qui ne figure généralement pas dans ces rapports parlementaires, c'est ce que nous appelons l'évaluation d'impact, c'est-à-dire la mesure quantitative de l'impact de certains dispositifs. Mais je ne pense pas que ce soit faisable en interne à l'Assemblée nationale. Ces mesures doivent être confiées à des équipes extérieures.* »

PROPOSITIONS

L'évaluation d'impact couvre l'ensemble des objectifs, notamment économiques, financiers, sociaux et environnementaux, assignés à la politique publique. Elle consiste à mesurer les effets d'une politique publique par comparaison à un groupe témoin, dont il convient de vérifier la représentativité et l'absence de biais de sélection. Elle obéit à des règles définies par des standards internationaux et destinées à en garantir l'indépendance, le pluralisme et la transparence. Elle exige un degré d'expertise important, car elle utilise des méthodes de mesure d'impact, fondées notamment sur la notion de contrefactuel, permettant de mesurer la situation qui aurait prévalu sans la mise en place du dispositif ou de la politique évalués afin d'en apprécier l'effet. Ces méthodes sont mises en œuvre par des analystes et des experts issus du monde académique.

France Stratégie a acquis une solide compétence dans l'évaluation d'impact qui est désormais une de ses trois missions, à côté de l'analyse prospective et des travaux relatifs au dialogue social. Cette compétence se fonde sur une démarche d'évaluation éprouvée, passant par la constitution de comités de pilotage composés des parties prenantes ou d'experts, l'externalisation à des chercheurs et l'organisation d'une contre-expertise. France Stratégie est actuellement chargée de réaliser quatre évaluations portant respectivement sur le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), les aides publiques aux entreprises, les politiques d'innovation et les « ordonnances travail » adoptées en 2017.

Ce type d'évaluation *ex post* a l'avantage de ne pas être directement contraint par les délais liés à la procédure législative. Il suppose néanmoins d'accepter d'y consacrer un temps suffisant et surtout de ne pas lancer les travaux d'évaluation trop tôt afin de disposer des données nécessaires. C'est en effet la production de ces données – liée au décalage dans le temps des effets d'une politique publique – qui demande des délais, plus que l'évaluation elle-même. Prenant l'exemple du crédit d'impôt compétitivité emploi

(CICE), M. Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), a expliqué au groupe de travail lors de son audition que trois évaluations, aux temporalités variées, sont possibles : la première, établie sur la base de modèles macroéconomiques, peut être réalisée dans la semaine ; la deuxième, relative à l'hétérogénéité sectorielle des effets du CICE sur l'industrie et l'agriculture, nécessite trois à quatre mois ; la troisième, basée sur les données des entreprises, est tributaire de la production des données, liée à la montée en charge du CICE, et nécessite deux ans.

Il est donc proposé de mobiliser une expertise nouvelle au bénéfice des assemblées pour développer l'évaluation d'impact de la législation et des politiques publiques. Cette expertise serait mise à disposition des missions d'information créées par les différentes instances concernées (commissions permanentes, CEC, délégations, missions d'information créées par la conférence des présidents) afin de mesurer l'impact d'une loi ou d'une politique publique.

Cette expertise nouvelle apporterait le complément nécessaire aux travaux réalisés par la Cour des comptes à la demande du Parlement ⁽¹⁾, qui sont davantage centrés sur l'analyse des coûts ou de l'efficacité des politiques publiques et ne constituent pas à proprement parler des évaluations d'impact.

(1) *En application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et des articles L.O.132-3-1 et L. 132-6 du code des juridictions financières.*

I Niveau de norme concerné

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

PROPOSITIONS

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion d'un article additionnel dans l'ordonnance précitée :

« Article 5 quater – L'Assemblée nationale et le Sénat font réaliser :

[1° Une analyse des orientations des finances publiques présentées par le Gouvernement et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont construites ; (alinéa prévu par la proposition n° 1)]

[2° Une simulation des conséquences sur les finances publiques et des effets redistributifs sur les ménages et les entreprises des projets de loi, des propositions de loi et des amendements visés à l'article 5 *sexies* ; (alinéa prévu par la proposition n° 1)]

3° Des évaluations de l'impact d'une législation ou d'une politique publique. ».

I Calendrier de mise en œuvre

Se reporter aux propositions n° 3 et 4.

I Coût de la mesure ou économie générée

Se reporter à la proposition n° 5.

PROPOSITIONS

II. QUEL STATUT DONNER A UNE INSTANCE D'EXPERTISE ?

3 CREER UNE AGENCE PARLEMENTAIRE D'EVALUATION

I Objectifs recherchés

- *Garantir la crédibilité de l'instance d'expertise et en mutualiser les moyens*

Il faut garantir à l'instance d'expertise placée auprès du Parlement la crédibilité nécessaire à l'exercice de ses missions, en particulier vis-à-vis des citoyens. Cela suppose de lui donner une forme d'autonomie, afin d'établir une véritable séparation entre le commanditaire (les parlementaires) et l'évaluateur (l'instance d'expertise). Cette séparation permettrait de distinguer clairement :

- la mission de l'instance d'expertise : réaliser une évaluation à la demande des parlementaires, en utilisant les compétences et les méthodes requises par le monde académique ;

- la mission des parlementaires : définir précisément la demande d'expertise et en tirer des conclusions politiques une fois qu'elle est livrée, avec le soutien des administrateurs des assemblées.

Mme Brigitte Bourguignon, présidente de la commission des affaires sociales, a insisté sur cette séparation devant le groupe de travail, en rappelant que les parlementaires n'ont pas vocation à devenir des experts et que leur rôle doit rester celui de décideurs politiques.

La création d'une instance dotée d'une forme d'autonomie permettrait en outre d'optimiser et de mutualiser les moyens et d'éviter ainsi de les disperser entre les différentes instances commanditaires.

Il faut également prendre en compte le fait que le Sénat pourrait légitimement souhaiter faire appel à une instance d'expertise dédiée au Parlement. Sauf à créer deux structures - hypothèse peu défendable compte tenu de son coût -, cette instance doit être placée entre les deux assemblées, ce qui interdit d'en faire un service propre à chacune d'entre elles.

La garantie d'autonomie dans la réalisation des travaux d'expertise passe par le respect de règles de gouvernance particulières comme le montrent les modèles en place à l'étranger.

- *S'inspirer les modèles de gouvernance observés à l'étranger*

En matière de gouvernance, les exemples étrangers montrent tous que la crédibilité des instances d'expertise rattachées aux Parlements passe par une réelle autonomie de fonctionnement, par l'indépendance de leurs organes de direction et par l'impartialité et la loyauté des personnels qui les composent.

Même si le rattachement de ces instances au pouvoir législatif plutôt qu'exécutif impose une certaine forme de contrôle parlementaire, souvent délégué à la commission du budget ou des finances - comme des auditions de compte rendu d'activité ou l'établissement du budget annuel -, les instances d'expertise jouissent toutes d'une grande liberté d'organisation dans leur fonctionnement quotidien.

Elles mènent leurs travaux et rédigent leurs conclusions en pleine indépendance, aucune relecture préalable n'étant faite par les commissions commanditaires avant leur publication, qui peut toutefois dans certains cas être simplement différée de quelques semaines.

Elles assument des travaux pour la majorité comme pour l'opposition et s'astreignent à une importante transparence sur leur méthodologie et leurs outils. Elles entretiennent des liens étroits avec la communauté scientifique et universitaire sous forme de réunions régulières ou d'organisation de colloques. Plusieurs d'entre elles bénéficient de l'apport de conseils scientifiques consultatifs - le CBO en a même deux, un sur les sujets budgétaires et un sur les sujets de santé.

Leur positionnement interne dans l'organigramme des Parlements tend vers une autonomisation croissante : le CBO américain et le DPB sont ainsi sortis du service de documentation pour devenir des agences indépendantes dont le directeur est nommé selon une procédure particulière. Le directeur du CBO est ainsi nommé conjointement par les présidents du Sénat et de la Chambre des représentants pour un mandat de quatre ans renouvelable, et il choisit les analystes en

PROPOSITIONS

privilégiant les compétences techniques, à l'exclusion de profils politiquement engagés.

Le directeur parlementaire canadien du budget est un fonctionnaire du Parlement nommé pour un mandat de 7 ans, renouvelable une fois.

Le contrôleur général du GAO est nommé par le président des États-Unis sur une liste proposée par une

I Description

Il est proposé de constituer une structure *sui generis* plutôt qu'un nouveau service au sein des assemblées. Cette structure prendrait la forme d'une « Agence parlementaire d'évaluation » au service du Parlement regroupant les moyens d'expertise, dotée d'une réelle autonomie dans la réalisation de ses travaux et chargée des missions présentées dans les propositions n° 1 et 2.

La gouvernance de cette Agence serait la suivante :

- une supervision par les bureaux des assemblées qui constitueraient en leur sein des délégations spécifiques ;

- une direction par une personnalité aux compétences économiques, financières et statistiques, nommée par les bureaux des assemblées pour 5 ans renouvelables sans concordance avec le mandat parlementaire ;

- une assistance par un conseil scientifique composé de spécialistes, français et étrangers, des activités d'évaluation des politiques publiques aux profils diversifiés (universitaires, hauts fonctionnaires, membres de cabinets de conseil).

Cette organisation permettrait d'établir, à chaque phase des travaux d'évaluation qu'ils interviennent *ex ante* ou *ex post*, une répartition claire des responsabilités entre les parlementaires et l'Agence :

- phase 1 : lancement de l'évaluation

- parlementaires commanditaires : définition de la demande d'évaluation
- Agence : établissement de la faisabilité de l'évaluation et proposition d'une méthode pour la réaliser

commission paritaire spéciale du Congrès, et sa nomination doit être confirmée par le Sénat. Son mandat est de quinze ans, le plus long de l'administration fédérale, gage d'indépendance et de neutralité politique.

Enfin le contrôleur général du NAO est nommé par la Commission de contrôle des comptes publics de la Chambre des communes pour un mandat de dix ans.

- phase 2 : déroulement de l'évaluation

- Agence : réalisation de l'évaluation en interne ou par un prestataire extérieur
- parlementaires commanditaires : contrôle de la bonne exécution de l'évaluation (respect des délais et de la méthodologie prévus)

- phase 3 : conclusion de l'évaluation

- Agence : remise d'une étude restituant les résultats de l'évaluation qui sont publiés
- parlementaires commanditaires : dépôt d'un rapport en tirant les conséquences politiques.

Avant de créer l'Agence parlementaire d'évaluation - ce qui supposera l'adoption d'une disposition législative -, une phase de préfiguration pourrait être décidée par les bureaux des assemblées.

Les services des assemblées devront s'adapter pour être en mesure d'assurer l'interface entre les parlementaires et l'Agence mise à leur disposition. La production d'expertises à la demande des parlementaires se traduira inévitablement par un besoin accru d'administrateurs capables, non pas de réaliser les expertises, mais de définir précisément la commande, d'en suivre l'exécution et d'en analyser les résultats. Cette adaptation nécessitera de donner une plus grande place aux compétences économétriques dans le recrutement des administrateurs.

En outre, il faudra favoriser les « passerelles » entre les services des assemblées et ceux de l'Agence, afin que certains administrateurs puissent participer aux travaux des experts et réciproquement.

PROPOSITIONS

I Niveau de norme concerné

- préfiguration de l'Agence par décisions des bureaux des deux assemblées ;

- création de l'Agence par modification de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion d'un article additionnel dans l'ordonnance précitée :

« Article 5 quinquies - Les travaux prévus à l'article 5 *quater* sont réalisés, sous le contrôle des bureaux des deux assemblées, par une instance d'expertise, dénommée « Agence parlementaire d'évaluation ».

L'Agence parlementaire d'évaluation est dirigée par un directeur nommé pour cinq ans renouvelables par les bureaux des deux assemblées, sur proposition conjointe de leurs présidents.

Elle est assistée d'un conseil scientifique composé de douze personnalités choisies en raison de leurs compétences dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Les présidents des assemblées désignent chacun six membres du conseil scientifique pour trois ans.

Les résultats des travaux réalisés par l'Agence sont transmis au président de l'assemblée qui l'a saisie et sont rendus publics. »

I Calendrier de mise en œuvre

- octobre 2018 : lancement de la préfiguration de l'Agence par décisions des bureaux des assemblées

- octobre 2019 : entrée en vigueur des dispositions insérées dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958

I Coût de la mesure ou économie générée

Se reporter à la proposition n° 5.

PROPOSITIONS

4 ORGANISER UNE SAISINE DE L'AGENCE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION PAR ÉTAPES

I Objectifs recherchés

- **Ex ante, prendre en compte le rythme irrégulier de l'activité législative**

L'expertise *ex ante* des initiatives législatives est, pour le Parlement, particulièrement difficile à mettre en place, car elle se heurte à des pics d'activité très importants.

Hors conventions internationales, entre octobre 2012 et septembre 2013, l'Assemblée nationale a par exemple été saisie en première lecture de 89 projets de loi, et la

procédure accélérée a été utilisée 30 fois. Entre le 27 juin 2017 et le 31 mars 2018, 49 projets de loi ont été déposés et la procédure accélérée a été utilisée 27 fois (également hors conventions internationales).

L'Agence ne pourra pas être saisie d'un seul coup de l'ensemble des évaluations *ex ante*. Il faudra donc procéder par étapes pour permettre une montée en charge progressive du dispositif.

Nombre de projets et de propositions de loi déposés et examinés depuis 2012 (du 26 juin 2012 au 31 mars 2018)

	Projets de loi		Propositions de loi	
	Déposés en première lecture à l'Assemblée nationale ou au Sénat	Nombre de procédures accélérées	Déposées à l'Assemblée nationale	Examinées en première lecture à l'Assemblée nationale
26/06/2012-30/09/2012	35 <i>dont 25 conventions internationales</i>	15 <i>dont 7 conventions internationales</i>	133	2 <i>dont : 1 déposée à l'AN 1 venant du Sénat</i>
01/10/2012-30/09/2013	126 <i>dont 37 conventions internationales</i>	34 <i>dont 4 conventions internationales</i>	497	47 <i>dont : 29 déposées à l'AN 18 venant du Sénat</i>
01/10/2013-30/09/2014	73 <i>dont 34 conventions internationales</i>	37 <i>dont 11 conventions internationales</i>	275	42 <i>dont : 32 déposées à l'AN 10 venant du Sénat</i>
01/10/2014-30/09/2015	85 <i>dont 11 conventions internationales</i>	36 <i>dont 11 conventions internationales</i>	300	42 <i>dont : 33 déposées à l'AN 9 venant du Sénat</i>
01/10/2015-30/09/2016	90 <i>dont 7 conventions internationales</i>	27 <i>dont 7 conventions internationales</i>	295	67 <i>dont : 52 déposées à l'AN 15 venant du Sénat</i>
01/10/2016-20/06/2017	38 <i>dont 7 conventions internationales</i>	17 <i>dont 6 conventions internationales</i>	232	26 <i>dont : 22 déposées à l'AN 4 venant du Sénat</i>
27/06/2017-30/09/2017	35 <i>dont 16 conventions internationales</i>	16 <i>dont 4 conventions internationales</i>	86	0
01/10/2017-31/03/2018	52 <i>dont 22 conventions internationales</i>	18 <i>dont 3 conventions internationales</i>	281	23 <i>dont : 21 déposées à l'AN 2 venant du Sénat</i>

PROPOSITIONS

- **Ex post, réguler et coordonner les demandes d'expertise tout en respectant les droits de l'opposition**

Ex post, quatre types d'organes parlementaires sont susceptibles de faire appel à une expertise pour leurs travaux d'évaluation :

- les commissions permanentes lorsqu'elles souhaitent connaître l'impact d'une législation entrant dans leur domaine de compétences ;
- le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques qui a été créé spécialement pour réaliser des évaluations d'impact de politiques transversales ;
- les délégations chargées de fournir, dans leurs domaines de compétence, une capacité d'expertise sectorielle ⁽¹⁾ ;
- le cas échéant, les missions d'information créées par la Conférence des présidents lorsque leurs thématiques recouvrent la mesure de l'impact d'une législation ou d'une intervention publique ⁽²⁾.

(1) L'Assemblée nationale dispose actuellement de trois délégations qui lui sont propres : droits des femmes, collectivités territoriales, outre-mer. Le Sénat en a cinq : droits des femmes, collectivités territoriales et décentralisation, outre-mer, entreprises et prospective. La délégation au renseignement est commune aux deux assemblées.

(2) Au cours la XIV^e législature, plusieurs missions d'information ont ainsi été créées à l'Assemblée nationale par la Conférence des présidents pour évaluer l'impact d'une législation, comme la mission d'information sur l'écotaxe poids lourds, celle sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ou celle sur la loi relative aux droits des malades et à la fin de vie.

I Description

- **Les modalités de renvoi des initiatives législatives**

À terme, l'Agence a vocation à être saisie de tout projet de loi et de toute proposition de loi inscrite à l'ordre du jour pour expertiser leur impact économique et financier. Pour ces initiatives législatives, la saisine serait donc automatique sans filtre ni droit de tirage.

En revanche, compte tenu du nombre d'amendements déposés, la saisine devra se concentrer sur les seuls amendements ayant un impact économique et financier substantiel, en recourant à un dispositif de filtre. Ce filtre pourrait consister dans la procédure de « signalement » des amendements, que le groupe de

Il conviendra donc de prévoir un mécanisme de saisine qui régule les demandes d'expertise tout en respectant les droits de l'opposition.

La création de l'Agence devra également être l'occasion de mieux coordonner les travaux d'évaluation, et c'est une responsabilité qui doit incomber à la Conférence des présidents.

Avec l'augmentation des demandes des groupes politiques qui font usage de leurs droits de tirage, les assemblées ont en effet tendance à multiplier les missions d'information et les commissions d'enquête, sans que ces créations soient coordonnées. Introduit par la résolution du 28 novembre 2014, l'article 47-2 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que les commissions permanentes et les autres organes qui réalisent des travaux de contrôle ou d'évaluation communiquent à la Conférence des présidents leurs programmes de travail prévisionnels en vue de leur coordination. Cette disposition mériterait d'être renforcée.

travail, dans son rapport de décembre 2017, a proposé de confier au président de l'assemblée concernée ⁽³⁾. L'Agence serait ainsi saisie des amendements gouvernementaux ou parlementaires que le président de l'assemblée concernée, éventuellement après avis du président de la commission des finances – qui est dans les deux assemblées un membre de l'opposition –, considère comme ayant un impact financier et économique substantiel.

(3) Première conférence des réformes, Propositions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, p. 215 à 217.

PROPOSITIONS

Afin de lui donner une maîtrise relative de la priorisation de ses travaux, il serait justifié d'autoriser l'Agence à déclarer une saisine irrecevable au motif que, après un rapide examen, le texte déféré n'a pas de portée économique et financière suffisamment significative pour justifier une évaluation. Cette priorisation est pratiquée dans les Parlements étrangers, notamment au Canada où le Bureau parlementaire du budget établit les priorités en fonction de deux critères : l'importance financière du projet et l'impact potentiel des résultats de la recherche.

Avant l'entrée en vigueur du renvoi automatique des initiatives législatives, une étape de préfiguration pourrait être prévue, afin de tester le dispositif à l'occasion de l'examen des textes budgétaires. Seraient renvoyés à l'unité de préfiguration de l'Agence un nombre limité d'articles des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, ainsi que des amendements – gouvernementaux et parlementaires – signalés. Les articles déferés pourraient être choisis par les bureaux des commissions des finances et des affaires sociales. Les amendements substantiels seraient identifiés par le président de l'assemblée concernée. Un bilan de cette étape de préfiguration serait établi.

À l'issue de cette étape de préfiguration, les règles de renvoi à l'Agence entreraient en vigueur en deux temps :

– la première étape concernerait les projets de loi déposés et des amendements gouvernementaux signalés ;

– la seconde étape consisterait à étendre le dispositif aux propositions de loi inscrites à l'ordre au jour et aux amendements parlementaires signalés.

- **Les règles de saisine des demandes d'évaluation d'une législation ou d'une politique publique**

Afin de coordonner les demandes et de donner à l'Agence la prévisibilité nécessaire à ses travaux, la Conférence des présidents arrêterait, au début de la session ordinaire, son programme annuel d'évaluations *ex post* à partir des demandes transmises par les instances concernées. Au mois d'avril, la Conférence de présidents pourrait examiner l'exécution du programme en cours et procéder si besoin à des ajustements.

Ainsi, le Président de l'Assemblée nationale serait saisi :

– des demandes d'évaluation de l'impact d'une législation émanant des commissions permanentes ;

– des demandes d'évaluation de l'impact d'une politique publique transversale émanant du CEC ;

– des demandes d'évaluation de l'impact d'une législation ou d'une politique publique sectorielle émanant des délégations.

Ces demandes seraient transmises au directeur de l'Agence parlementaire d'évaluation pour avis, afin qu'il puisse se prononcer sur leur faisabilité.

Pour garantir les droits de l'opposition, chaque groupe d'opposition ou minoritaire pourrait néanmoins demander que soit inscrite de droit au programme de l'Agence l'évaluation de l'impact d'une législation ou d'une politique publique.

S'agissant des commissions d'enquête, la loi prévoit qu'elles sont créées pour enquêter sur des faits déterminés ou sur la gestion de services ou d'entreprises, et non pour procéder à des évaluations d'une législation et d'une politique publique. En outre, les délais contraints d'une commission d'enquête – six mois de sa création à l'adoption de son rapport – ne se prêtent guère à la réalisation de ce type d'expertise. Il est donc proposé de ne pas prévoir de saisine de l'Agence par les commissions d'enquête. Cette proposition permettrait d'éviter de mobiliser l'Agence sur des travaux qui ne le justifient pas, sans réduire pour autant les droits de tirage des groupes qui pourront toujours demander la création d'une mission d'information par la Conférence des présidents⁽¹⁾.

L'entrée en vigueur de ces modalités de saisine pourrait être précédée par une étape de préfiguration consistant à demander la réalisation d'un nombre limité d'évaluations (deux ou trois), dont une choisie

(1) Depuis la modification du Règlement de novembre 2014, les droits de tirage ne sont pas cumulatifs, chaque groupe pouvant obtenir de droit en cours d'une session ordinaire la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par la Conférence des présidents.

PROPOSITIONS

par l'opposition. À l'Assemblée nationale, les premiers thèmes pourraient par exemple être choisis par le CEC. Le Comité choisirait les thématiques à partir des demandes transmises par les groupes et les commissions, en application de l'article 146-3 du

I Niveau de norme concerné

– lancement de l'étape de préfiguration par décision des bureaux des assemblées

– pour les étapes suivantes : modification de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des règlements des assemblées.

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion de deux articles additionnels dans l'ordonnance précitée :

« *Article 5 sexies* – Pour la réalisation des travaux prévus aux 1° et 2° de l'article 5 *quater*, chaque assemblée renvoie à l'Agence parlementaire d'évaluation :

1° Les projets de loi déposés devant elle en première lecture, ainsi que le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne ;

I Calendrier de mise en œuvre

– octobre 2018 : lancement de l'étape de préfiguration :

- renvoi de certains articles des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et d'amendements signalés
- réalisation de deux ou trois évaluations d'impact d'une politique publique

I Coût de la mesure ou économie générée

Se reporter à la proposition n° 5.

Règlement. Il définirait, en co-construction avec l'Agence, le cahier des charges des évaluations demandées, suivrait leur exécution et en tirerait des conclusions politiques par la publication de rapports. Il établirait un bilan de cette étape de préfiguration.

2° Les propositions de loi déposées par un ou plusieurs de ses membres et inscrites à son ordre du jour en première lecture ;

3° Les amendements signalés par son président dans les conditions fixées par son règlement.

Article 5 septies – Pour la réalisation des travaux prévus au 3° de l'article 5 *quater*, chaque assemblée transmet à l'Agence parlementaire d'évaluation un programme annuel d'évaluations de l'impact d'une législation ou d'une politique publique choisies dans les conditions fixées par son règlement. »

– octobre 2019 :

- entrée en vigueur de l'évaluation des projets de loi et des amendements gouvernementaux signalés
- entrée en vigueur des règles de saisine des demandes d'évaluation *ex post*

– octobre 2020 : entrée en vigueur de l'évaluation des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et des amendements parlementaires signalés.

PROPOSITIONS

III. QUELS MOYENS ET QUELS POUVOIRS DONNER A UNE INSTANCE D'EXPERTISE ?

5 PRÉVOIR UN BUDGET À LA HAUTEUR DES BESOINS PAR REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS DÉJÀ OUVERTS

I Objectifs recherchés

Une instance d'expertise au service du Parlement doit être dotée de moyens à la hauteur des demandes qui lui seront adressées.

Les moyens dont disposent les instances d'expertise assistant les Parlements étrangers que le groupe de travail a étudiées sont retracés dans le tableau ci-

dessous. Le budget et les effectifs dont disposent les instances américaines et britanniques sont difficilement transposables, notamment parce qu'elles ont des compétences plus larges que l'Agence proposée pour la France. Plus proches du contexte français, les expériences canadiennes et italiennes donnent l'ordre de grandeur à considérer.

Budgets des instances d'expertise assistant les parlements :
exemples étrangers

	Budget	Effectifs
Organes d'expertise ex ante		
Congress Budget Office (États-Unis)	50 millions de dollars	235
Bureau parlementaire du budget (Canada)	7 millions de dollars canadiens (objectif 2019) <i>Dont :</i> - salariés : 4,8 - fonctionnement : 2,2	42 (objectif 2019)
Ufficio parlamentare di bilancio (Italie)	6 millions d'euros	24
Organes d'expertise ex post		
Government Accountability Office (États-Unis)	618 millions de dollars	3 100
National Audit Office (Royaume-Uni)	64 millions de livres sterling	800
<i>Rappel : Cour des comptes (France)</i>	<i>215 millions d'euros</i>	<i>1 777⁽¹⁾</i>

(1) Dont 746 pour la Cour des comptes et 1 031 pour les chambres régionales et territoriales des comptes.

Le Fonds monétaire international (FMI) a établi une cartographie des moyens des instances indépendantes chargées de l'analyse des politiques économiques et financières⁽¹⁾. Comme il l'a expliqué lors de son audition par le groupe de travail, M. Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget du Canada, a

calculé à partir de cette cartographie un ratio rapportant les effectifs d'une instance de ce type au nombre de parlementaires : vingt équivalents temps plein (ETP) sont nécessaires pour répondre aux demandes d'un Parlement de 350 représentants.

(1) Fonds monétaire international, *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, 2013, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>

PROPOSITIONS

Trois principes pourraient présider au chiffrage du budget nécessaire au fonctionnement de l'Agence parlementaire d'évaluation :

- disposer à la fois d'experts permanents et de crédits permettant de faire appel à des prestataires extérieurs, calibrés en fonction du ratio issu des comparaisons établies par le FMI ;

I Description

Le budget annuel en régime de croisière de l'Agence peut être estimé à un total de 5,1 millions d'euros, soit une masse salariale de 4,1 millions d'euros (subvention d'équilibre au CAS « Pensions » incluse pour les titulaires de la fonction publique), correspondant à une équipe qui, à terme, comprendrait une quarantaine d'ETP, et un budget de fonctionnement d'un million d'euros (hors contribution éventuelle du Sénat). Ce budget permettrait de s'appuyer sur deux piliers : une équipe permanente relativement restreinte avec des compétences diversifiées ; un réseau de chercheurs vacataires, de laboratoires et de cabinets d'études sélectionnés par appel d'offres.

Ce budget serait constitué progressivement en fonction de la montée en charge du dispositif et, en particulier, du choix du Sénat d'y recourir.

- **Une équipe composée à terme d'une quarantaine d'équivalents temps plein**

En se fondant sur la perspective d'une réduction de 30 % du nombre de parlementaires (soit 404 députés et 244 sénateurs), les besoins d'expertise du Parlement doivent, pour être conformes au ratio issu des comparaisons du FMI, mobiliser une quarantaine d'ETP (37 très précisément). L'objectif à atteindre relève donc de cet ordre de grandeur.

Cet effectif pourrait être réparti entre deux unités placées sous l'autorité d'un directeur, l'une intervenant

- être neutre pour les finances publiques : il ne s'agit pas de créer un énième organe parlementaire financé par des moyens nouveaux, mais de redéployer des moyens existant au sein du budget des assemblées et de l'administration de l'État ;

- pouvoir être mis en place progressivement, corrélativement à la montée en charge de l'Agence.

ex ante et l'autre *ex post*, mais présenterait un fort niveau de fongibilité pour faire face aux pics d'activité induits par le calendrier des travaux parlementaires.

Une **unité d'évaluation *ex ante*** aurait pour missions de réaliser la contre-expertise des hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la trajectoire des finances publiques, le chiffrage des conséquences des initiatives législatives sur les finances publiques et la simulation de leurs effets redistributifs. Ces missions – qui exigent une manipulation de données, d'algorithmes et de modèles de simulation – seraient exercées par des personnels issus du monde universitaire et de laboratoires de recherche ou par des agents ayant été en fonction au ministère de l'économie et des finances et qui utilisent ou ont utilisé ces outils.

Une **unité d'évaluation *ex post*** serait chargée de réaliser l'évaluation d'impact de la législation et des politiques publiques. Ces missions seraient exercées par des personnels spécialisés dans cette tâche. Si, comme le Président de l'Assemblée nationale l'a proposé lors de ses vœux à la presse le jeudi 11 janvier 2018, France Stratégie est rattachée totalement ou partiellement au Parlement, l'unité pourrait bénéficier d'un transfert des personnels de cet organisme compétents en matière d'évaluation *ex post*.

PROPOSITIONS

Budget de France Stratégie

En incluant les fonctions transversales ⁽¹⁾, le budget de France Stratégie (hors réseau ⁽²⁾) a atteint, en 2017, 11,9 millions d'euros, dont 8,6 millions d'euros de dépenses de personnel et 3,3 millions d'euros de dépenses de fonctionnement. Au 31 décembre 2017, 95,5 ETP étaient inscrits sur son schéma d'emploi (fonctions transversales incluses, hors emplois du réseau). Sur un total de « moyens métier » de 10,6 millions d'euros, cet organisme a, en 2017, consacré 1,9 million d'euros à l'évaluation des politiques publiques (évaluation socio-économique des investissements publics incluse), dont environ 300 000 euros pour financer des études. Au 31 décembre 2017, 7,4 ETP, titulaires ou contractuels, étaient affectés à cette activité (soit 12,9 % des 57,2 ETP affectés aux « moyens métier » hors fonctions transversales). En dehors de ces emplois permanents, France Stratégie bénéficie de mises à disposition (gratuites ou remboursées en dépenses de fonctionnement) et de collaborateurs extérieurs rémunérés sur le titre des dépenses de personnel (soit un total de 528 000 euros en 2017).

L'Agence parlementaire d'évaluation s'appuierait ainsi sur des personnels à plein temps, titulaires de la fonction publique détachés ou contractuels, et sur des collaborateurs extérieurs vacataires à temps partiel. La quarantaine d'ETP pourrait se ventiler ainsi :

- un directeur ;

(1) Ressources humaines, affaires financières, affaires intérieures, documentation, archives, service édition, communication et événements.

(2) Le réseau est constitué des huit organismes rattachés à France Stratégie : Conseil d'analyse économique, Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Conseil d'orientation pour l'emploi, Conseil d'orientation des retraites, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Haut Conseil du financement de la protection sociale, Conseil national de la productivité. Les fonctions transversales bénéficient au Commissariat général stricto sensu et au réseau.

- des personnels d'encadrement, des attachés et des inspecteurs, fonctionnaires de l'État en position de détachement (de l'ordre de 4 ETP) ;

- une équipe d'analystes et de chercheurs, titulaires de la fonction publique en position de détachement, contractuels ou vacataires (une trentaine d'ETP) ;

- des personnels administratifs et techniques en position de détachement pour la communication et la gestion administrative et organisationnelle (de l'ordre de 5 ETP).

Ces personnels procéderaient eux-mêmes aux évaluations ou les confieraient, notamment en période de forte activité, à des structures d'expertise extérieures sélectionnées sur appels d'offres.

Les dépenses de personnel annuelles que représenterait à terme cette quarantaine d'ETP sont estimées à 4,1 millions d'euros, charges patronales ⁽³⁾ et contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » incluses ⁽⁴⁾, en se fondant sur les rémunérations moyennes par catégorie socio-professionnelle publiées dans le rapport 2017 sur l'état de la fonction publique.

Les recrutements s'effectueraient progressivement en fonction des étapes de montée en charge du dispositif prévues à la proposition n°4. Les étapes de préfiguration pourraient être lancées avec une équipe réduite, composée d'un directeur et d'une dizaine de chercheurs ou d'analystes.

Ces recrutements seraient financés par :

- transfert de crédits inscrits au budget de France Stratégie en cas de rattachement total ou partiel de cet organisme au Parlement ;

- redéploiement d'autres crédits existants dans le cas contraire.

(3) Sur la base d'un taux de cotisations sociales de 19,70 % pour les titulaires de la fonction publique et de 37,73 % pour les contractuels.

(4) Sur la base d'un taux de 74,60 %.

PROPOSITIONS

- **Un budget de fonctionnement d'un million d'euros (hors participation éventuelle du Sénat)**

L'Agence parlementaire d'évaluation serait dotée d'un budget de fonctionnement d'un million d'euros provenant :

- des crédits d'étude inscrits au budget de l'Assemblée nationale pour les expertises demandées par les commissions, le CEC, les délégations et les groupes de travail créés par le Bureau (près de 700 000 euros) ⁽¹⁾ ;
- du transfert des crédits d'étude actuellement inscrits au budget de France Stratégie pour ses travaux d'évaluation des politiques publiques (de l'ordre de 300 000 euros) en cas de rattachement total ou partiel de cet organisme au Parlement ;
- du redéploiement d'autres crédits existants dans le cas contraire.

Cette enveloppe d'un million d'euros serait complétée par le Sénat s'il décidait de recourir aux services de l'Agence.

Ces crédits seraient mobilisés pour faire face aux dépenses informatiques et à l'accès aux modèles et aux bases de données nécessaires aux travaux d'expertise ⁽²⁾. Ils financeraient également les études

(1) Sont inscrits au budget de l'Assemblée pour 2018 : 131 800 euros pour les études commandées par les commissions, 16 000 euros pour celles demandées par les délégations, 350 000 euros pour les besoins du CEC (soit 330 000 environ pour les études et 20 000 environ pour les frais de missions) et 210 000 euros pour les groupes de travail, ce qui donne un budget d'étude total de 687 000 euros.

(2) À titre indicatif, le coût facturé par le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) pour l'utilisation d'un serveur par 5 personnes atteint 11 071 euros par an.

I Niveau de norme concerné

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (pour préciser le régime juridique des dépenses de fonctionnement de l'Agence parlementaire d'évaluation).

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion d'un article additionnel dans l'ordonnance précitée :

« Article 5 octies – Les dépenses afférentes au fonctionnement de l'Agence parlementaire

commandées à des structures d'expertise. Ils ne financeraient pas en revanche les dépenses immobilières qui seraient prises en charge par les budgets des assemblées, comme c'est le cas dans la plupart des instances étrangères de ce type.

Plusieurs organismes offrent actuellement des prestations qui correspondent aux besoins d'expertise du Parlement et mériteraient d'être sollicités sur appels d'offres. Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer :

- l'Institut des politiques publiques (IPP), créé à l'initiative de l'École d'économie de Paris et du groupe des écoles nationales d'économie et de statistique qui regroupe notamment l'École nationale de la statistique et de l'administration économique et le Centre de recherche en économie statistique. L'IPP mobilise des chercheurs universitaires pour produire des travaux d'évaluation. Il a ainsi développé un modèle de micro-simulation socio-fiscale (le modèle TaxIPP) ;

- l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) qui compte quarante chercheurs utilisant des outils de prévision macroéconomique pour anticiper les trajectoires des grands agrégats (déficit public, inflation, chômage...), ainsi que des logiciels de micro-simulation pour mesurer les effets redistributifs des politiques économiques ;

- le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) qui est rattaché à l'Institut d'études politiques de Paris. Il a pour objectif d'étudier et d'évaluer des politiques publiques et réunit plus de cinquante chercheurs et des professeurs issus de disciplines différentes (économistes, sociologues, politistes...), et s'appuie sur les coopérations scientifiques internationales.

d'évaluation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées dans les conditions prévues à l'article 7. »

PROPOSITIONS

I Calendrier de mise en œuvre

- octobre 2018 : recrutement du directeur et d'une équipe de 9 personnes, ouverture d'un budget d'étude de 500 000 euros, pour lancer l'étape de préfiguration

- octobre 2019 : recrutement de 20 personnes supplémentaires et ouverture d'un budget d'études complémentaire de 500 000 euros

- octobre 2020 : recrutement de 10 personnes supplémentaires.

I Coût de la mesure ou économie générée

La proposition serait neutre pour les finances publiques, le budget prévisionnel de l'Agence (5,1 millions d'euros, hors participation éventuelle du Sénat) étant financé :

- par transfert de crédits inscrits au budget de France Stratégie en cas de rattachement total ou partiel de cet organisme au Parlement ;

- par redéploiement d'autres crédits existants.

6 DOTER L'AGENCE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION D'UN POUVOIR D'ACCÈS À L'INFORMATION ET AUX DONNÉES

I Objectifs recherchés

L'ouverture des données publiques – l'*open data* – a fait d'importants progrès ces dernières années, notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

Toutes les administrations ont l'obligation d'apporter leur concours au service public de la donnée, afin de mettre à la disposition de tous des données de référence, en vue de faciliter leur réutilisation. Son rôle est, non pas de créer de nouvelles données, mais d'offrir une ressource fiable, authentifiée par la puissance publique. Ses modalités sont définies dans le décret n° 2017-331 du 14 mars 2017 qui précise l'organisation de la mission de service public relative à la mise à disposition des données de référence, en dressant la liste de ces données, en en fixant les critères de qualité et en précisant le rôle des administrations concernées.

Depuis 2011, le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) permet d'accéder à distance aux données individuelles de l'INSEE, des ministères de la justice, de l'éducation, de l'agriculture, des finances et de la santé, sous réserve de respecter les règles de confidentialité applicables aux données personnelles⁽¹⁾. À l'interface entre les producteurs qui déposent leurs données et leurs utilisateurs, le CASD propose un équipement garantissant un accès sécurisé aux données qui lui sont confiées, et permet leur appariement. Donnant accès à 247 sources de données, il a depuis son lancement géré ou hébergé 556 projets mobilisant 412 institutions utilisatrices et 1 519 utilisateurs. Il s'agit d'un outil de référence qu'une instance d'expertise au service du Parlement doit être en mesure d'utiliser.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, avec la mise à disposition gratuite du répertoire des entreprises SIRENE⁽²⁾, les

données de l'INSEE non protégées par le secret fiscal, le secret statistique et les autres dispositions régissant la production des données, sont en *open data*.

Plusieurs modèles de micro-simulations sont également en *open source*. Le modèle Inès, développé par l'INSEE et la DREES, est public. Le code source du programme de calcul de l'impôt sur le revenu, développé par la DGFIP, est lui aussi public depuis le 1^{er} avril 2015. Le projet *Openfisca*, qui permet de simuler l'ensemble du système socio-fiscal, a été conçu pour être gratuit et réutilisable par tous. Enfin, une partie de la documentation du modèle Mésange a été publiée.

Il n'en reste pas moins que l'*open data* ne peut pas être considéré comme la seule solution aux difficultés rencontrées par le Parlement dans l'accès aux informations nécessaires à ses travaux. Plusieurs personnes entendues par le groupe de travail, en France comme à l'étranger, ont insisté sur ces difficultés. Comme l'a relevé M. Gilles de Margerie, Commissaire général de France Stratégie, il n'est pas toujours facile d'accéder aux données : outre les limites d'accès liées au secret statistique, certaines administrations doivent encore s'accoutumer à l'idée de partager leurs données avec des services extérieurs, même s'ils sont publics. Les bases ne sont toujours accessibles en *open source* et, lorsqu'elles le sont, elles ne sont pas toujours alimentées correctement, qu'elles subissent les changements de systèmes d'information et ne permettent pas toujours d'avoir un jeu de données stabilisées.

La résolution des difficultés d'accès aux informations détenues par l'administration constituera sans aucun doute la première préoccupation de l'Agence parlementaire d'évaluation, d'autant plus qu'il lui faudra non seulement accéder aux données elles-mêmes, mais également aux équipes ayant développé ou utilisant les modèles permettant de les exploiter. Transmis par France Stratégie, le tableau ci-dessous donne une liste indicative des modèles qui devront être mobilisés.

(1) Pour accéder aux sources de données disponibles au CASD, voir : <https://www.casd.eu/les-sources-de-donnees-disponibles-au-casd/>

(2) SIRENE est une base de données sur l'état civil des entreprises qui offre la possibilité de constituer des listes d'entreprises en fonction de cinq critères : localisation, activité, nature juridique, nombre de salariés et date de création.

PROPOSITIONS

Type	Nom	Source	Spécialité	Caractéristiques	Disponibilité
Modèles de microsimulation	INES	INSEE, DREES	Fiscalité	À partir des bases ERFS de l'INSEE, simulation des prélèvements sociaux et fiscaux et des prestations sociales afin d'évaluer leur impact budgétaire et redistributif	Open source
	TaxIPP / Openfisca	IPP	Fiscalité	Analyse du système socio-fiscal sur plusieurs bases de données pour mesurer les changements de comportements ou faire une analyse historique	Open source
	Destinie	INSEE	Retraites	Projection des retraites aux niveaux individuel et agrégé, calcul de droits	Pas d'accès à des tiers
		CGDD	Énergie	Modèle de microsimulation de l'énergie permettant de simuler les impacts sur les ménages de la facture énergétique	Pas d'accès à des tiers
	OMAR	DREES	Politiques sociales	Simulation au niveau individuel du partage de la dépense entre les trois financeurs : Sécurité sociale, organisme complémentaire et individu	À déterminer
	ISIS	DGT	Politiques sociales	Simulation individualisée des dépenses de santé qui permet d'étudier l'impact de modifications du système de remboursement	À déterminer
	Autonomix	DREES	Dépendance	À partir de données individuelles sur les bénéficiaires de l'APA et de l'ASH, évaluation <i>ex ante</i> des réformes des aides destinées à ces personnes	À déterminer
Modèles macro-économiques	Mésange	DGT INSEE	Macroéconomie	Modèle trimestriel, keynésien à CT et déterminé par des facteurs d'offre à LT, 5 secteurs, 2 marchés du travail, permettant d'évaluer l'impact de mesures ciblées de politique économique	Pas d'accès à des tiers
	ThreeME	OFCE ADEME	Macroéconomie Environnement	Modèle CGE néokeynésien, multisectoriel avec focus sur le secteur énergétique, permettant d'évaluer l'impact à MT et LT des politiques environnementales et de l'énergie	Open source

PROPOSITIONS

Modèles macro-économiques	e-mod	OFCE	Macroéconomie	Modèle trimestriel néokeynésien permettant des prévisions macroéconomiques à CT et MT	Avec contractualisation
	NEMESIS	SEURECO	Macroéconomie Environnement Innovation Numérique	Modèle sectoriel multi-pays (28 pays européens) avec un « cœur économique » et 3 modules (énergie-environnement, agriculture, occupation des sols) qui modélise les interactions entre secteurs économiques (30 secteurs)	Avec contractualisation
	IMACLIM	CIREC	Macroéconomie Environnement	Modèle « hybride » entre approche macroéconomique et sectorielle, avec une version statique permettant d'évaluer les impacts macroéconomiques d'une contrainte carbone, et une version dynamique pour réaliser des scénarios de LT d'évolution des systèmes énergétiques et des émissions GES	Avec contractualisation
	MIRAGE	CEPII	Commerce international	Modèle multisectoriel et multirégional avec concurrence imparfaite, différenciation des produits et IDE, permettant l'analyse des politiques commerciales	Avec contractualisation
	OLGMEGA Mars	CEPREMAP	Macroéconomie, Politiques monétaires	Modèles DGSE et OLG permettant l'analyse de politiques économiques et la prévision macroéconomique	Open source

Ces difficultés se posent dans les mêmes termes à l'étranger. M. Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget du Canada, a ainsi déclaré lors de son audition par le groupe de travail que l'accès aux données est « le nerf de la guerre » pour un bureau d'analyse macroéconomique, et a justifié d'inscrire

dans la loi le droit pour le Bureau parlementaire du budget de prendre connaissance gratuitement et en temps opportun de tout renseignement qui relève des ministères et qui est nécessaire à l'exercice de son mandat.

I Description

Pour garantir l'accès de l'Agence parlementaire d'évaluation aux données nécessaires à ses travaux, il faut lui donner la possibilité d'user, sur délégation de l'instance parlementaire qui l'a saisie, du pouvoir d'accès à l'information actuellement réservé aux président, rapporteur général et, dans leur domaine de

compétence, rapporteurs spéciaux des commissions des finances ⁽¹⁾.

(1) Les rapporteurs des commissions d'enquête et des commissions permanentes dotées des pouvoirs d'une commission d'enquête en disposent également aux termes des articles 5 ter et 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée.

PROPOSITIONS

Ce pouvoir est prévu par l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances – article que Mme Valérie Rabault, présidente du groupe Nouvelle gauche et ancienne rapporteure générale du budget, a qualifié devant le groupe de travail de « *petit bijou* ». Il consiste en la possibilité d'obtenir tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et du respect du principe du secret de l'instruction et du secret médical.

L'attribution de ce pouvoir à l'Agence sur délégation nécessitera non seulement une disposition législative, mais également une modification de la Constitution. Comme l'a montré le groupe de travail dans son rapport de décembre 2017 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel s'est toujours montré très réticent à voir les pouvoirs des membres des commissions des finances étendus en dehors du champ du contrôle de l'exécution des lois financières. Il faudra donc introduire dans la Constitution – c'est l'objet de la proposition n°2 du rapport de décembre 2017 – une disposition généralisant l'attribution de ces pouvoirs à l'ensemble des instances chargées d'exercer, directement ou par délégation, les missions de contrôle et d'évaluation du Parlement.

(1) *Première conférence des réformes, Propositions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, p. 194 et 195.*

I Niveau de norme concerné

– pour mémoire, modification de l'article 51-2 de la Constitution ⁽²⁾

– ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative aux assemblées parlementaires.

(2) *Première conférence des réformes, Propositions du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, p. 194 et 195.*

I Proposition de rédaction envisagée

Insertion d'un article additionnel dans l'ordonnance précitée :

« Article 5 nonies – Sur délégation des instances chargées au sein de chaque assemblée d'exercer les missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24 de la Constitution,

l'Agence parlementaire d'évaluation accède à toutes les données et informations nécessaires à la réalisation des travaux prévus à l'article 5 *quater*. Seuls le caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, ainsi que le respect du secret de l'instruction et du secret médical, peuvent lui être opposés. »

I Calendrier de mise en œuvre

Entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2019.

I Coût de la mesure ou économie générée

Sans objet.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- **15 mars 2018 :**
 - M. Gilles de Margerie, commissaire général de France Stratégie, accompagné de Mme Rozenn Desplatz, experte référente pour l'évaluation des politiques publiques
- **22 mars 2018 :**
 - Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République
 - Mme Anne Brugnera, députée, vice-présidente du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
 - Mme Barbara Pompili, députée, présidente de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire
 - M. Olivier Véran, député, rapporteur général de la commission des affaires sociales
 - M. Éric Woerth, député, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire
- **29 mars 2018 :**
 - M. Raphaël Gauvain, député, co-rapporteur de la mission d'information sur l'application de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme
 - Mme Amélie de Montchalin, députée, co-présidente de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire
 - M. Guillaume Larrivé, député, co-rapporteur de la mission d'information sur l'application de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France
 - M. Gilles Lurton, député, co-président de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales
 - M. Laurent Saint-Martin, député, vice-président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire
- **5 avril 2018 :**
 - M. Thierry Francq, secrétaire général adjoint du Secrétariat général pour l'investissement, et Mme Sylviane Gastaldo, directrice
 - Mme Brigitte Bourguignon, députée, présidente de la commission des affaires sociales
 - Mme Valérie Létard, sénatrice, vice-présidente du Sénat, présidente de la délégation en charge du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle
 - M. François Pillet, sénateur, rapporteur du groupe de travail du Sénat sur la réforme constitutionnelle
- **9 au 11 avril 2018, à Washington :**
 - M. Gregg Harper, représentant, président du *House Administration Committee*
 - M. Steve Womack, représentant, président du comité budgétaire de la Chambre des représentants
 - M. John Yarmuth, représentant, membre du comité budgétaire de la Chambre des représentants
 - M. Thomas Barthold, secrétaire général du *Joint Committee on Taxation*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

- M. Mark Hadley et Mme Deborah Kilroe, directeur adjoint et directrice de la communication du *Congressional Budget Office*
- Mme Mary Mazanec, directrice du *Congressional Research Service*
- MM. Mark Mazur, Eric Toder et Donald Marron, chercheurs au sein de la *Brookings institution*
- Mme Maya McGuineas, présidente du *Committee for a Responsible Federal Budget (think tank)*
- M. Gérard Araud, ambassadeur de France aux États-Unis
- M. Renaud Lassus, chef du Service économique régional des États-Unis
- **16 avril 2018, à Londres :**
 - M. Anthony Browne, président du *Regulatory Policy Committee*
 - M. David Lloyd, directeur de la *Scrutiny Unit* à la Chambre des communes
 - M. Adrian Jenner, directeur des relations parlementaires au *National Audit Office*
 - M. Robert Chote, directeur de l'*Office for Budget Responsibility*
- **19 avril 2018 :**
 - M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement
 - M. Marc Fesneau, député, président du groupe Mouvement Démocrate et apparentés
 - M. Ugo Bernalicis, député, représentant du groupe La France insoumise
 - Mme Valérie Rabault, députée, présidente du groupe Nouvelle Gauche
- **22 avril 2018, dans les locaux de France Stratégie :**
 - M. Gilles de Margerie, commissaire général
 - M. Fabrice Lenglard, commissaire général adjoint
 - M. Philippe Martin, président délégué du Conseil d'analyse économique (CAE)
 - M. Vincent Aussilloux, directeur du département Économie, et ses collaborateurs
 - Mme Hélène Garner, directrice du département Travail, emploi, compétences, et ses collaborateurs
 - M. Gautier Maigne, directeur du département Société et politiques sociales, et ses collaborateurs
 - Mme Bérengère Mesqui, directrice du département Développement durable et numérique, et ses collaborateurs
 - M. Gilles Bon-Maury, responsable du secrétariat de la plateforme Responsabilité sociétale des entreprises
 - Mme Véronique Fouque, secrétaire générale, directrice du développement
- **23 avril 2018, en visioconférence :**
 - M. Giuseppe Pisauo, président, et Mme Chiara Goretti, membre du Bureau parlementaire du budget de l'Italie (*Ufficio parlamentare di bilancio*)
 - M. Jean-Denis Fréchette, directeur parlementaire du budget du Canada

SYNTHESE DES CONTRIBUTIONS DES INTERNAUTES

Afin de poursuivre la réflexion sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement, un module installé sur le site de l'Assemblée nationale a permis à toute personne (citoyens, associations, *think tanks*, collaborateurs, députés...) d'adresser des contributions au groupe de travail.

Conformément à la feuille de route donnée au groupe de travail pour la deuxième phase de ses travaux, le thème cette consultation – qui s'est achevée le 4 mai 2018 – a porté sur le format et les compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement.

Quinze contributions émanant de huit contributeurs ont été reçues.

• Sur le format qui pourrait être donné à un organe d'expertise propre au Parlement, les contributeurs suggèrent de :

– se référer au *Vérificateur Général* canadien, dont les audits des administrations et sociétés publiques – qui donnent lieu à la production de rapports assortis de recommandations – favorisent le contrôle parlementaire. Le budget dévolu à un tel organe serait décidé par les bureaux des assemblées afin de garantir son indépendance ;

– constituer au sein des assemblées une ou des directions regroupant des compétences de généralistes (juridiques, économiques, sociales, comptables, budgétaires) et de spécialistes (agriculture, environnement, sécurité, éducation) aux profils variés (universitaires, contractuels, fonctionnaires d'administration centrale) et ayant accès aux données statistiques. Cet organe d'expertise devrait prendre en compte les demandes des groupes d'opposition ;

– créer un organe, éventuellement constitué par tirage au sort, respectant la parité et l'équilibre politique et garantissant la présence des minorités ;

– instituer un collège de citoyens tirés au sort, qui, sous le contrôle d'experts représentatifs, examinerait les projets de loi et amendements dans la perspective de présenter des alternatives aux initiatives du pouvoir législatif. Un tel comité pourrait être à l'origine de pétitions en vue d'un référendum d'initiative populaire ;

– soumettre au Parlement et à une assemblée de citoyens tirés au sort les rapports de la Cour des comptes et d'experts missionnés par l'exécutif, afin de statuer sur les suites à leur donner.

• S'agissant des missions d'un organe d'expertise propre au Parlement, les contributeurs suggèrent les compétences suivantes :

– formuler un avis sur les amendements présentés, afin que citoyens et députés disposent d'un autre point de vue que celui du Gouvernement et du rapporteur de la commission ;

– expertiser la qualité normative, en reprenant et en élargissant les missions du Conseil national de l'évaluation des normes ;

– contrôler l'efficacité des lois (coût, enjeux, moyens à mettre en œuvre, impact social, etc.) ;

– analyser l'impact, y compris économique, des arrêts du Conseil d'État et de la Cour de cassation, afin de permettre la rédaction de propositions de loi pour corriger les effets négatifs des décisions de justice ;

– pour chaque rapport transmis au Parlement, réaliser un contre-rapport issu d'un groupe représentatif de toutes les tendances politiques.

CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

I Contribution de M. François Cornut-Gentille

En préambule, il convient de se féliciter de la poursuite des travaux du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée nationale. La volonté est partagée de renforcer la place de ces deux missions constitutionnelles reconnues au Parlement. Aussi, la création d'un organisme d'expertise participant à ce renforcement est accueillie, dans son objectif et dans son principe, favorablement.

Mais, comme pour les pistes de réforme constitutionnelle suggérées précédemment par le groupe de travail, les propositions actuelles sont victimes d'un calendrier inutilement contraint, ne permettant pas un examen exhaustif des enjeux soulevés.

En dépit de la qualité des travaux et auditions menées, la démarche entreprise est aujourd'hui inachevée. L'évaluation des « outils » internes et externes mis à la disposition de l'Assemblée a insuffisamment analysé les usages faits de ces outils par les députés ainsi que les blocages internes et externes qui en empêchent leur pleine exploitation.

Ainsi, un véritable échange avec le gouvernement, et non uniquement avec des hauts fonctionnaires, autour de sa perception du contrôle et de l'évaluation parlementaires aurait été bénéfique. Rien ne sert de renforcer les pouvoirs du contrôleur si le contrôlé en rejette la légitimité et peut s'y soustraire systématiquement.

La création d'un organisme d'expertise dédié au contrôle et à l'évaluation et rattaché au Parlement exige une réflexion sur la place et la mission de chaque composante de notre système institutionnel. Face aux corps d'inspection ministériels, au Conseil d'État, à la Cour des comptes sans oublier les évaluateurs privés que sont notamment les médias, les *think-tanks*, l'université, quelle est la valeur ajoutée de cet organisme ? Répondre à cette question suppose de s'accorder sur le sens donné au contrôle parlementaire. À défaut de définir le contrôle parlementaire, la proposition du groupe de travail participera à l'empilement de structures technocratiques et manquera son objectif ultime, renforcer le Parlement.

Le dispositif proposé est assurément séduisant comme l'était celui voté dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001. Le groupe de travail aurait eu intérêt à s'interroger sur le processus qui a fait de la belle idée de la LOLF un magma bureaucratique indigeste. L'examen de ce processus aurait permis d'éviter les erreurs passées auxquelles risque de se heurter la proposition soumise par le rapporteur.

Proposition n°1

Ex ante, mesurer les conséquences économiques et financières des initiatives législatives

Le rapporteur propose de « *faire réaliser par une instance d'expertise une analyse des orientations des finances publiques présentées par le Gouvernement et des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles elles sont construites et une simulation des conséquences sur les finances publiques et des effets redistributifs sur les ménages et les entreprises des projets de loi, des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et des amendements signalés par le président de l'assemblée concernée* ».

Cette proposition part du préalable que l'administration parlementaire est, par principe, incompétente pour mener une telle expertise **et non réformable**. D'où le recours à une instance extérieure.

Avant de faire appel à des compétences extérieures, il convient de dresser le bilan des compétences internes et de modifier le cas échéant les modalités de recrutement des personnels de l'administration parlementaire.

- Ainsi, l'absence de députés dans le jury du concours d'administrateur de l'assemblée est de nature à recruter des profils similaires en décalage par rapport aux besoins des députés.
- L'absence d'un concours scientifique pour recruter notamment des statisticiens est de nature à uniformiser le profil des cadres administratifs parlementaires et donc à limiter le champ des compétences.

Une fois ce travail de pure gestion analytique et dynamique des ressources humaines trop longtemps absente à l'Assemblée nationale, le recours à des compétences extérieures peut s'avérer indispensable pour combler les lacunes des services.

CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

L'évaluation ex-ante est limitée aux conséquences économiques et financières. **Pourquoi ne pas opter pour un renforcement de la mission d'assistance du Parlement par la Cour des comptes, reconnue d'ores et déjà par l'article 47-2 de la Constitution ?**

Les conséquences sociales, environnementales, éthiques sont écartées de l'évaluation ex-ante alors que les études d'impact transmises par le gouvernement les abordent. Aucune explication n'est donnée sur cette omission.

Dans une stratégie d'évitement du Conseil d'État et de l'obligation de publier une étude d'impact, les gouvernements s'évertuent à présenter ou à faire porter par des députés de leur majorité des amendements à leur propre texte. **En laissant le seul président de l'Assemblée juge de la saisine de l'agence pour les amendements, le dispositif adopté ne réglera en rien le système que s'évertue à dénoncer le rapporteur.**

Proposition n° 2

Ex post, évaluer l'impact de la législation et des politiques publiques

Le rapporteur souhaite « *faire réaliser par une instance d'expertise des évaluations de l'impact d'une législation ou d'une politique publique en recourant aux règles et aux méthodes requises* », sans que lesdites « *règles et méthodes requises* » ne soient précisées.

En cantonnant l'évaluation parlementaire à « *l'impact de la législation et des politiques publiques* », **la proposition omet tous les domaines où l'action publique est absente.** Or, il incombe aux représentants de la Nation de se faire le porte-parole des attentes et mécontentements des Français.

L'évaluation est une mission principale dévolue aux commissions permanentes. Celles-ci peuvent engager des rapports de suivi des lois et des rapports d'information. **L'Agence parlementaire d'évaluation ne doit venir qu'en appui des commissions permanentes et non à titre principal.**

Il appartient aux présidents des commissions de démultiplier les travaux d'évaluation et de contrôle. On peut ainsi déplorer que seule la commission des finances se saisisse de la loi de règlement. L'inertie de la majorité n'est pas due à une inadéquation du règlement de l'Assemblée mais, paradoxalement au regard des discours tenus dans les médias, à une absence de volontarisme politique en matière d'évaluation et de contrôle.

Proposition n° 3

Créer une Agence parlementaire d'évaluation

Le rapporteur appelle à la création d' « *une Agence parlementaire d'évaluation supervisée par les bureaux des assemblées, dirigée par une personnalité nommée par les bureaux des assemblées et assistée par un conseil scientifique composé de spécialistes, français et étrangers, des activités d'évaluation des politiques publiques aux profils diversifiés (universitaires, hauts fonctionnaires, membres de cabinets de conseil)* ».

L'externalisation à des fonctionnaires des pouvoirs dévolus à des élus concourt à l'affaiblissement du Parlement. **Cette agence n'est parlementaire que par l'institution à laquelle elle est rattachée.** Rien n'est mentionné sur les modalités et l'ampleur de la tutelle exercée par les députés sur cette agence.

Le rôle du conseil scientifique n'est nullement précisé. S'il doit valider la méthodologie d'expertise, tout autant qu'il puisse en exister une seule, **il convient de déplorer l'absence de parlementaires** en son sein.

Proposition n° 4

Organiser la saisine de l'agence parlementaire de l'évaluation

Le rapporteur précise que, pour les évaluations ex ante, serait institué « *un renvoi automatique à l'agence des projets de loi, des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et des amendements signalés par le président de l'assemblée concernée* » et, pour les évaluations ex post, « *un programme annuel de l'agence arrêté au début de la session ordinaire par la conférence des présidents sur propositions des organes de contrôle et d'évaluation de l'assemblée concernée, avec droit de tirage des groupes minoritaires ou d'opposition* ».

CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

Le renvoi automatique « *des projets de loi* » revient à doubler les études d'impact déjà transmises par le gouvernement. Ceci revient à exonérer le gouvernement de l'obligation de sincérité et d'honnêteté dans les informations qu'il transmet au Parlement. Aucune contrainte n'est faite sur l'exécutif pour améliorer l'information qu'il transmet au Parlement.

Alors que dans sa réforme institutionnelle, le gouvernement souhaite accélérer la procédure parlementaire au nom d'une supposée efficacité, **cette proposition est de nature à ralentir ladite procédure non en améliorant les débats mais en multipliant les exercices technocratiques**. Il appartient au rapporteur d'expliquer la cohérence de cette proposition avec le projet du gouvernement.

Les modalités d'établissement du programme annuel d'expertise « *ex-post* » en début de session sont confuses et demeurent hypothétiques tant que le volume global de travail n'est pas précisé. De même, **le fait de fixer un programme de travail sur un an rigidifie la capacité du Parlement à se saisir en urgence** de questions préoccupant soudainement les Français.

Enfin, **ne pas reconnaître aux commissions permanentes un droit de saisine de ladite agence revient à ne plus leur reconnaître leur pouvoir de contrôle et d'évaluation**. Cette omission est particulièrement dommageable et dénote une approche technocratique et déconnectée du travail parlementaire.

Proposition n° 5

Prévoir un budget à la hauteur des besoins par redéploiement de crédits déjà ouverts

Selon le rapporteur, la charge budgétaire pour l'Assemblée nationale serait de 5,1 M€ correspondant à une quarantaine d'emplois temps plein soit 4,1 M€ de masse salariale. **La faiblesse des éléments transmis ne permet pas d'estimer la sincérité du chiffre donné :**

- Aucune indication n'est donnée quant au statut de ses personnels, aux modalités de leur recrutement ainsi que de leur rémunération.
- Aucune projection de l'évolution de cette masse salariale n'est également transmise. La faiblesse des éléments transmis ne permet pas d'estimer la sincérité du chiffre donné.

Selon les explications transmises par le rapporteur, **cette charge serait financée principalement par le transfert de 4,4 M€ de crédits alloués à France Stratégie. Aucun élément ne vient étayer ce transfert.**

- En quoi France Stratégie, organisme dépendant du Premier ministre, participe à cette agence parlementaire, au mépris du principe élémentaire de la séparation des pouvoirs ?
- Le « contrôlé » mettra-t-il à disposition du « contrôleur » ses personnels et, avec eux, les conflits d'intérêts professionnels inhérents ?

Rien n'indique que le rapporteur a exploré, au lieu de créer un énième organisme, une éventuelle clarification voire un renforcement des modalités actuelles de la saisine par le Parlement de la Cour des Comptes (article 47-2 de la Constitution), du Conseil d'État (article 39 de la Constitution) et du Conseil constitutionnel (article 41 de la Constitution).

Cet approfondissement des missions d'assistance aurait le mérite d'être soucieux des deniers publics et d'offrir une seconde option à soumettre aux députés.

Proposition n° 6

Doter l'Agence parlementaire d'évaluation de pouvoirs d'investigation

Le rapporteur propose de « *donner la possibilité à l'agence d'user des pouvoirs d'investigation actuellement réservés aux président, rapporteur général et rapporteurs spéciaux des commissions des finances* ».

Cette proposition vise à donner à des personnels administratifs des pouvoirs d'investigation, notamment de contrôle sur pièce et sur place, reconnus à ce jour aux seuls élus soit par l'article 51-2 de la Constitution pour les commissions d'enquête, soit par la LOLF pour certains membres des commissions des finances.

CONTRIBUTIONS DES DEPUTES

Ces pouvoirs exorbitants sont aujourd'hui strictement encadrés dans leur mise en œuvre afin de ne pas entrer en concurrence notamment avec l'autorité judiciaire. Les reconnaître à un organisme technocratique sous couvert de sa seule expertise est susceptible de porter atteinte à un exercice apaisé de l'œuvre de justice.

Il est préférable :

- De reconnaître aux rapporteurs pour avis des commissions permanentes ainsi qu'aux rapporteurs des missions d'information les pouvoirs dévolus par la LOLF aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances.
- De sanctionner les manquements de l'Exécutif dans les informations insincères ou lacunaires transmises au Parlement. Il en va ainsi du non-respect des délais de réponse aux questions écrites ou du recours abusif du secret défense.

