

JEUDI 19 OCTOBRE 2017

SÉANCE DE DIX HEURES

COMPTE RENDU N°4

PRÉSIDENTICE DE M. JEAN-NOËL BARROT, PRÉSIDENT

Sujet de la réunion : Le Parlement et l'accès aux données

Audition de M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ; Mme Fabienne Rosenwald, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale ; M. Michel Houbedine, chef économiste à la Direction du Trésor, accompagné de Mme Christel Périidon, chargée de mission ; M. Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale de la direction générale des finances publiques (DGFIP), accompagné de M. Brice Lepetit, chef du bureau études et statistiques

La réunion commence à dix heures dix.

M. le président Jean-Noël Barrot. Notre réunion de ce matin porte principalement sur les données ainsi que les institutions qui les recueillent et qui les exploitent.

Je souhaite la bienvenue à nos invités.

M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), qui nous apportera – en toute indépendance – puisque celle de l'INSEE dans la conception, la production et la diffusion des statistiques publiques est inscrite dans la loi – un éclairage indispensable à nos travaux.

Mme Fabienne Rosenwald, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale, sa direction exerçant ses compétences dans les domaines de l'éducation et de la formation, contribuant ainsi à l'évaluation des politiques conduites par le ministère de l'éducation nationale.

Nous accueillons également la direction du Trésor qui, en suivant la conjoncture française et internationale, en élaborant des prévisions et en établissant analyses et prévisions, constitue pour le Parlement une précieuse source d'information. Elle est

représentée par M. Michel Houbedine, chef économiste, accompagné de Christel Péridon, chargée de mission.

Sont également présents, au titre de la direction générale des finances publiques (DGFIP), M. Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale, accompagné du chef du bureau études et statistiques, M. Brice Lepetit.

Les institutions ici représentées, étant sous la tutelle du pouvoir exécutif, sont tenues par une forme de réserve s'agissant des propositions de révision constitutionnelle visant à moderniser les moyens d'évaluation et de contrôle dont dispose le Parlement, propositions que nous devons formuler d'ici fin décembre. Nous n'analyserons qu'ensuite, sur le terrain de la gouvernance, le détail des moyens d'évaluation et de contrôle qui doivent être ceux du Parlement.

Je vous propose d'entendre d'abord M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Comment percevez-vous les modalités d'utilisation par le Parlement des études produites par l'Insee ? Quel est votre avis quant à la mobilisation des données collectées et produites par l'Insee pour les missions d'évaluation et de contrôle telles qu'elles sont, à ce jour, exercées par le Parlement ?

M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Nous relevons tous du pouvoir exécutif, même si un règlement européen rappelle que nous devons produire nos statistiques, notamment européennes, en toute indépendance. C'est bien le cas.

Le sujet de notre table ronde de ce matin est l'« accès aux données ». Qu'il s'agisse de l'Insee ou des services statistiques ministériels, dont deux sont représentés ici, l'accès aux données n'est pas un problème. Tout est disponible en ligne et ces données constituent, pour la quasi-totalité, du bien public.

Ce qui n'est pas disponible en ligne ne l'est pas pour des raisons de respect des libertés individuelles. Il s'agit notamment des données individuelles, en particulier fiscales, non anonymisées. Pour elles, la loi prévoit un processus d'accès aux données, qui passe par un comité du secret, en vue de travaux de recherche. L'on produit donc essentiellement du bien public. Si des obstacles subsistent à la mobilisation de l'expertise par le Parlement, qu'il s'agisse de l'expertise de l'administration interne au Parlement ou d'organismes tiers, l'accès aux données n'en fait en tout cas pas partie.

Bien sûr, comme parlementaires, vous pouvez, comme tout utilisateur, influencer sur ce qu'on produit.

Vous pouvez d'abord nous donner des moyens. En ces temps automnaux de débat budgétaire, je me dois de dire à la représentation nationale que l'Insee ne pourra plus produire indéfiniment la même chose si l'on diminue continûment ses effectifs, comme c'est le cas depuis quinze ans puisque nous sommes désormais 25 % en dessous de nos effectifs maximaux. J'ajoute que deux sièges sont réservés aux parlementaires au sein du Conseil national de l'information statistique, l'un à un sénateur, l'autre à un député. Ces sièges ne demandent qu'à être occupés... C'est un moyen d'influence pour définir les priorités dans la production de statistiques publiques.

Certes, nous produisons tellement de données qu'il peut y avoir des difficultés à se retrouver dans leur maquis. Même si nous essayons de progresser, aller sur notre site internet reste une expérience. Nous avons des dispositifs pour aider tous les citoyens, mais aussi des catégories privilégiées comme les journalistes à mobiliser l'information, s'y retrouver vite. Hormis les réponses aux traditionnels questionnaires parlementaires, il est assez rare que nous ayons à répondre directement, dans l'urgence, à des questions de parlementaires ou d'administrateurs des assemblées. À vrai dire, mes collaborateurs n'en ont pas retrouvé d'exemple.

Voilà ce que je peux dire de l'accès aux données.

S'agissant maintenant de l'évaluation, l'un des points urticants est celui des délais de fabrication, de production et de mise à disposition des statistiques. Nous n'avons pas toujours forcément la main sur ces questions, même si l'on peut toujours rêver d'aller plus vite. Mais, globalement, dans un pays qui n'est pas sous-administré, où beaucoup de données administratives et fiscales sont disponibles, ces données sont utilisées de manière massive pour produire des statistiques.

Les principales sources sont les déclarations sur le revenu et les déclarations fiscales des sociétés. Cela impose un délai d'un an pour connaître les revenus qui sont déclarées seulement l'année suivante. Nous utilisons ensuite ces données en bonne intelligence avec nos voisins de la DGFIP. Il y a du travail derrière et des délais absolument incompressibles, même si vous m'accordiez un doublement des moyens. Cela est dû à la disponibilité de la donnée administrative de base.

Cela conduit toujours à des frustrations, mais nous essayons de corriger cela. Prenons un exemple. Il y a quelques jours, nous avons publié une estimation de l'évolution du taux de pauvreté entre 2015 et 2016, alors même que nous n'avons pour l'instant aucune donnée fiscale pour 2016. Nous produisons cependant une estimation de ce type par des méthodes expérimentales, à la limite de la statistique et de la recherche, de micro-simulation, pour essayer d'inférer des distributions individuelles à partir de connaissances d'agrégat. C'est un peu comme essayer de résoudre la quadrature du cercle, mais cela a fonctionné les deux ou trois années où nous l'avons fait.

Voilà la manière dont nous nous efforçons de répondre à la demande générale – qui est aussi la vôtre – de disposer de données le plus tôt possible.

Je vois un monde idéal où aucun texte ne vous serait soumis sans être assorti d'une étude d'impact en bonne et due forme, j'entends une étude d'impact qui ne soit pas seulement une réponse à des points juridiques. Prenons l'exemple d'une taxe sur l'excédent brut d'exploitation (EBE) des entreprises, qui a duré quelques semaines dans le projet de loi de finances pour 2014 : j'avais pu en consulter l'étude d'impact au Haut conseil des finances publiques, qui nous apprenait essentiellement que la taxe n'avait pas d'impact sur la situation relative des hommes et des femmes, ni sur celle des handicapés... Cela me semble assez léger pour évaluer l'effet d'une taxe qui aurait été, je crois, assez idiosyncratique.

Il y a vraiment un problème. L'étude d'impact ne doit pas être une simple formalité, un exercice juridique que l'on fait en bout de course pour répondre à des obligations réglementaires. M. Régis Juanico sait mieux que moi qu'une mission d'information sur la simplification législative a été conduite sous la précédente législature, puisqu'il en fut le rapporteur, à la suite de M. Thierry Mandon, tandis que Mme Laure de la Raudière en était la présidente. J'avais été entendu par cette mission et nous avons eu des débats assez intéressants et féconds sur ce que pourrait être une étude d'impact.

Puisque nous parlons librement, je nourris l'idée que nous pourrions avoir un système où les études d'impact seraient menées par les ministères porteurs des textes, mais où une autorité indépendante engagerait sa crédibilité quant au fait que ces études répondent effectivement à la demande et assurent une information suffisante, notamment du Parlement, pour que le texte poursuive sa route.

Dans un monde idéal, le Parlement aurait aussi sa propre capacité d'expertise, qui peut difficilement être la capacité de mobiliser les mêmes services et administrations que le pouvoir exécutif. Cela n'empêche pas que l'on puisse mutualiser et limiter les redondances, en mettant en commun des outils. Sur un terrain comme celui des inégalités, l'Insee, dans le cadre d'une belle démarche collégiale, a tenu à ce que son modèle de simulation, qui s'appelle Inès et qui permet de simuler l'effet sur la distribution du revenu des différentes mesures de prélèvement ou de transfert, soit en *open access*. C'est pourquoi l'OSCE produit des études à partir de ce modèle : à quoi bon le répliquer chez Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP), à l'OSCE ou à Sciences-Po.

L'on peut donc mutualiser des outils et les mettre en *open access*, mais je pense que, dans les démocraties qui fonctionnent le mieux, le Parlement a développé ses propres capacités d'expertise. Les droits de tirage sur les administrations qui dépendent de l'exécutif ne représentent, à mon avis, qu'un *second best* par rapport à cette solution. Il me paraît plus naturel de développer des équipes de sachants ou

d'experts en interne, ou de conventionner avec des organismes de recherche et des laboratoires universitaires.

Voilà des éléments qui, je l'espère, vous seront utiles pour spécifier votre cahier des charges et vos besoins.

M. Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale, direction générale des finances publiques (DGFIP). S'agissant de la DGFIP et, plus particulièrement, des données fiscales, et dans l'hypothèse où le Parlement se dote d'une structure compétente pour évaluer *a posteriori* les politiques publiques et les réformes, utiliser les chiffres, ou conduire des simulations *a priori*, deux questions se posent au niveau fiscal.

La première concerne les données soumises au secret fiscal. Nos concitoyens nous savent gré de sa protection. La seconde a trait à l'utilisation des outils et des algorithmes permettant de simuler telle ou telle réforme, comme celle de l'impôt sur le revenu ou de la taxe d'habitation.

S'agissant de l'accès aux données, le secret fiscal est d'autant mieux protégé qu'il est partagé par le plus petit nombre de personnes et qu'elles sont tracées lors de leurs actions. C'est le cas à la DGFIP : tous nos agents se font tympaniser pendant un an, à l'École nationale des finances publiques, sur l'importance de la protection du secret fiscal vis-à-vis de la confidentialité des données individuelles de chacun. Dans l'exercice de leur mission, l'accès à ces données est systématiquement retracé, tout comme leurs modifications, de sorte que toute utilisation frauduleuse, ou non prévue dans le cadre des missions, des données fiscales peut très vite être repérée *a posteriori*. Dès lors que des secrets fiscaux fuient ici ou là, des audits internes sont immédiatement diligentés, avec des plaintes déposées en justice, etc. Il y a une culture très forte du secret fiscal et, je le répète, l'ensemble des citoyens nous en savent gré.

Pour autant, cela n'exclut pas l'utilisation de ces données, y compris par des cercles extérieurs à la DGFIP. Le comité du secret permet à des équipes de recherche, sur la base de l'article L135-D du livre des procédures fiscales et dans le cadre d'un processus strict, de faire un usage scientifique des données fiscales individuelles.

S'agissant de l'exploitation d'outils et d'algorithmes, chacun sera convaincu, vu l'épaisseur du code général des impôts, que le calcul de l'impôt sur le revenu est complexe, et plus encore celui de la taxe d'habitation. Nous avons mis en *open data* le code source du calcul de l'impôt sur le revenu. Nous sommes donc dans une dynamique de transparence à la fois des données et des algorithmes et codes sources, qui peuvent être réutilisés à des fins de calcul et de simulation.

J'attire simplement l'attention sur le fait que la manipulation des données, des algorithmes et des outils de simulation requiert des compétences très pointues. Rares sont ceux qui les réunissent à la DGFIP. Ils se trouvent principalement au bureau études et statistiques en matière fiscale dirigé par M. Brice Lepetit. Pour manipuler ces outils, il faut disposer à la fois de connaissances en fiscalité, en statistique et en informatique : cette triple compétence est assez rare.

M. Brice Lepetit, chef du bureau études et statistiques en matière fiscale à la DGFIP. Pour la manipulation des données, outre la dimension du capital humain, il faut prendre en compte la volumétrie. En France, il n'y a pas loin de 38 millions de foyers fiscaux et, pour chaque déclaration de revenus relativement détaillée, potentiellement plusieurs milliers de variables. Ce n'est pas rien que de manipuler et de stocker physiquement toutes ces données. Le lancement de simulations requiert des outils informatiques d'une certaine puissance, au sens physique du terme.

M. Michel Houbedine, chef économiste à la direction du Trésor. Contrairement à la DGFIP et à l'INSEE, nous ne sommes pas producteurs de données. En revanche, il nous arrive d'utiliser les données produites par l'une et l'autre, comme par d'autres institutions.

Permettez-moi de vous présenter notre activité un peu atypique au sein du ministère des finances. Notre métier est d'abord un métier de conseil au ministre de l'économie et des finances en matière de politique économique, dans un champ qui est relativement vaste, puisqu'il va des politiques fiscales aux politiques sociales, en passant par des politiques de l'emploi ou des politiques sectorielles : agriculture, transport, énergie, industrie, services, environnement...

Notre direction n'est pas la première à laquelle on pense pour ces politiques. Notre approche vient plutôt en complément ou en contre-expertise, à destination du ministre, dans une perspective économique et financière. Nous apportons à la fois un éclairage sur les questions qui se posent, et des propositions de réforme qui pourraient être poussées par le ministre des finances.

Au-delà de cette question de conseil, nous pilotons en propre un certain nombre de politiques, tels le soutien à l'exportation, l'accompagnement à l'internationalisation des entreprises, la réglementation du secteur financier et la diplomatie financière internationale. Dans le cadre de cette dernière, nous sommes impliqués dans les phases préparatoires des réunions du conseil Ecofin, du Forum de stabilité financière (FSB), du G7 et du G20 « Finances » auxquelles participe le ministre.

Sur une partie significative de nos activités, nous ne portons pas de texte. Lorsque nous le faisons, c'est principalement sur les services financiers. Pour les autres textes, nous venons plutôt en appui du ministre de l'économie, dans son positionnement au sein du Gouvernement.

Enfin, nous contribuons aux prévisions et au diagnostic de l'économie française, ainsi qu'aux prévisions de finances publiques.

Distinguons deux dimensions dans l'analyse économique. L'analyse *ex ante* extrapole, à partir de la situation actuelle, sur les bénéfices qu'une politique publique pourrait apporter à la collectivité. L'analyse *ex post* fait le point sur les politiques existantes. Les deux types d'analyse se nourrissent l'un de l'autre.

L'activité de la direction du Trésor se déploie plutôt dans l'analyse *ex ante*, même s'il peut nous arriver, ponctuellement, de réaliser des activités de type *ex post*, comme sur la transmission d'entreprises ou, en ce moment, sur les gains de productivité au niveau individuel. Cette question est largement débattue dans les cercles de l'OCDE, du G20, etc..

Nous nous appuyons à la fois sur des données et des éléments de modélisation auxquelles nous accédons dans les mêmes conditions qu'un laboratoire de recherche, et sur la base des mêmes articles. Nous passons ainsi devant le comité du secret, qui statue sur nos demandes et à qui nous rendons des comptes, en lui signalant les activités que nous avons pu avoir et qui ont été rendues publiques dans l'année, soit dans nos propres publications, soit dans des publications extérieures.

Nous avons développé des outils de modélisation. Notre modèle macro-économique, développé conjointement avec l'INSEE, s'appelle Mésange. Notre modèle de micro-simulation fait pendant à Inès, tel que Jean-Luc Tavernier l'a présenté tout à l'heure. Il nous est utile pour envisager les effets redistributifs des politiques qui peuvent être envisagées par le Gouvernement. Nous avons aussi des modèles de projection, comme un modèle sur l'activité, nommé Opale, ou d'autres modèles ciblés par exemple sur la santé ou sur les retraites.

La plupart de ces modélisations font l'objet de publications qui présentent la nature des problèmes analysés et les méthodes et équations retenues pour ce faire. C'est la collection des documents de travail de la direction générale du Trésor, disponible sur notre site. L'on y retrouve par exemple, pour le modèle Mésange, les effets en variante d'un choc sur l'économie française.

Nos activités vis-à-vis du Parlement sont diverses. Comme la plupart des administrations centrales, nous contribuons à la réponse du Gouvernement aux questions écrites. Sous couvert des ministres, nous pouvons contribuer aux rapports parlementaires, notamment par des analyses. Nous participons aussi à des auditions au Parlement sur des sujets que nous suivons.

Dans cette optique, je signale que la directrice générale a écrit aux présidents de commission et rapporteurs généraux, pour signaler notre disponibilité à participer à vos travaux sur des questions techniques, en vous éclairant par exemple sur la

situation économique française, sur l'internationalisation des entreprises ou sur la finance verte.

Quant aux études d'impact, quoique n'étant pas porteurs de texte, nous sommes néanmoins appelés souvent à en compléter sur les aspects économiques. À cela s'ajoutent les études d'impact que nous produisons lorsque nous sommes la direction qui porte le texte en tant que tel.

Certaines de nos activités peuvent, sans être en lien direct avec les activités du Parlement, vous intéresser tout de même. Ces activités d'animation économique englobent des séminaires qui visent à faire se confronter des travaux universitaires, des travaux empiriques et la pratique économique telle que nous la connaissons dans notre direction générale ou dans d'autres administrations : un séminaire avec la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la direction générale du travail (DGT), portant sur les politiques de l'emploi et visant à faire le lien entre l'approche économique et l'approche juridique, que nous essayons de faire dialoguer et de rapprocher ; un séminaire, avec l'Autorité de la concurrence, sur les questions de la politique de la concurrence, le principe étant un peu le même ; une conférence annuelle, avec l'association française de science économique, sur l'évaluation des politiques publiques. Le principe est de présenter des travaux empiriques qui évaluent les politiques. Enfin, notre séminaire quasiment mensuel, plus généraliste, vise à faire se confronter des travaux empiriques sur les politiques publiques. Il s'agit de travaux d'évaluation plutôt *ex post*. Les administrateurs de l'Assemblée ou vous-mêmes êtes naturellement bienvenus pour participer à ces activités.

Une publication plus grand public, la *Lettre Trésor-Éco*, apporte des éclairages sur la politique ou sur la situation économique. Disponible sur notre site, elle publie environ deux numéros par mois.

Mme Fabienne Rosenwald, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance au ministère de l'éducation nationale. La DEPP est un pôle de ressources et d'expertise sur les politiques éducatives, mais aussi un pôle d'appui au pilotage et d'évaluation du système éducatif.

En tant que producteurs de données, mais aussi en tant que service statistique ministériel, nous mettons en ligne toutes ces données, dans le cadre du respect du secret statistique et des données individuelles. Tout le monde peut s'en saisir, même si l'on peut aussi aller plus loin, les chercheurs ayant accès à l'ensemble des données. Beaucoup d'entre eux ont sollicité et obtenu cet accès dans un cadre sécurisé.

Au-delà de ces fournitures de données, via ses publications, la DEPP contribue à l'évaluation du système éducatif. Ces publications sont en ligne et les données sont téléchargeables. Ainsi, *L'état de l'école*, publication créée il y a vingt-six ans pour le Parlement, fait le point, grâce à trente indicateurs, sur les dépenses en faveur du secteur éducatif, sur leur engagement et sur les résultats. Cette publication, qui apporte des éléments d'évaluation du secteur éducatif, est complétée par des publications telles que *Géographie de l'école*, qui met l'accent sur la dimension territoriale, ou *L'Europe de l'éducation en chiffres*, qui mène des comparaisons avec d'autres pays.

Par ailleurs, la DEPP a des missions d'évaluation. Elle contribue à l'évaluation du système éducatif. Elle promeut aussi la culture de l'évaluation, mettant régulièrement en œuvre, seule ou avec des chercheurs, notamment par le biais d'appels d'offre, des évaluations de politiques publiques, telle celle qu'elle a récemment publiée sur les rythmes scolaires. À la demande du ministre, nous menons en ce moment des travaux d'évaluation des CP dédoublés en zone d'éducation prioritaire. Ces évaluations donnent lieu à publication dans notre revue scientifique *Éducation et formation*, sous l'égide d'un comité de relecture.

Nous répondons aussi à des demandes, en fournissant des données, en contribuant à la réponse aux questions et questionnaires des parlementaires, à des rapports ou à des auditions, via la saisine de notre ministre. Nous contribuons aussi à des évaluations de politiques publiques, sur le modèle de la Cour des comptes ou en accordant à des chercheurs l'accès aux données.

L'évaluation du système éducatif est cependant un terme assez polysémique. Elle recouvre l'évaluation des élèves et de leurs compétences – la DEPP est par exemple opératrice de PISA – mais aussi l'évaluation des établissements, sur la base de l'indicateur de valeur ajoutée des lycées (IVAL), produit par la DEPP à partir des taux bruts de réussite au lycée.

Ces travaux d'évaluation sont conduits dans la mesure de nos moyens, car ils viennent après toute la production statistique.

M. le président Jean-Noël Barrot. Merci, monsieur le directeur général de l'INSEE, d'avoir déjà tracé quelques pistes concrètes d'amélioration des moyens d'évaluation dont dispose le Parlement. À quelle sorte de demandes faites-vous allusion, lorsque vous relevez qu'il est assez rare que vous ayez à répondre directement, dans l'urgence, à des questions de parlementaires ou d'administrateurs des assemblées ? Quelles sont les questions auxquelles l'INSEE pourrait répondre, dans la mesure de ses moyens ?

Les évolutions législatives et réglementaires des dernières années permettent d'améliorer l'accès aux données. Quel est votre avis sur ce processus récent ?

Enfin, les études d'impact nous fournissent, à nous autres parlementaires, le seul instrument pour juger de la pertinence des articles de loi. Le Conseil d'État les critique dans son rapport annuel. Quelle est votre réaction ?

Messieurs Le Baron et Lepetit, sur la question des données fiscales, le centre d'accès sécurisé aux données (CASD), cette petite boîte que les chercheurs et les administrations peuvent installer dans leurs bureaux et qui leur permet d'avoir un accès, isolé de l'internet, aux données auxquelles ils ont été autorisés à accéder, vous paraît-il satisfaisant à ce stade ? Ensuite, quelle est votre propre réaction aux critiques formulées à l'endroit des études d'impact ? Pour nous parlementaires, qui nous interrogeons sur telle ou telle mesure fiscale au moment du débat budgétaire, elles sont la seule chose dont nous disposons. Nous voulons aller plus loin.

Monsieur Houbedine, quel serait le coût, pour l'INSEE et pour la DGT, que des parlementaires souhaitant modifier quelques paramètres de fiscalité fassent tourner Mésange « à la demande » pour obtenir des simulations qui puissent informer le travail d'amendement ? La semaine dernière, Antoine Bozio nous a indiqué que sa structure est soumise à des impératifs de rentabilité, ses coûts fixes étant élevés, de sorte que le modèle ne saurait être mis à disposition à coût zéro. Sur un modèle comme Mésange, qui est quasiment un bien public, y aurait-il moyen, question juridique mise à part, de calculer le coût comptable d'une saisine ?

Par ailleurs, quels sont les profils recrutés à la DGT pour produire les modèles mentionnés ?

Enfin, madame Rosenwald, quelle est la part d'expérimentation dans l'évaluation *ex ante* conduite par votre direction ? Dans le cadre de l'évaluation du dédoublement des classes de CP en REP+, votre travail sera-t-il seulement *ex post* ou une partie expérimentale est-elle envisagée ? Je ne connais pas le dispositif d'évaluation prévu.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Monsieur Tavernier, vous avez dit qu'il vous semblait opportun, ou du moins pratique, que nous disposions de structures d'évaluation qui seraient indépendantes des institutions que vous représentez. Mais serait-il, envisageable que l'Assemblée nationale, ou le Parlement en général, puisse vous passer des commandes et seriez-vous libre d'y répondre ?

L'évaluation et le contrôle des politiques publiques sont, dans une certaine mesure, contradictoires, puisqu'ils s'exercent de deux points de vue différents : celui de l'exécutif et celui du législatif. Vous semble-t-il possible d'utiliser les mêmes structures d'évaluation ? Il ressort de vos propos que les travaux que vous exécutez se font sur saisine du ministre de tutelle, ce qui est logique au vu de la structuration actuelle des évaluations.

L'éducation nationale produit des études d'impact extrêmement utiles. Le Parlement

pourrait-il saisir la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance pour réaliser des études au titre de l'évaluation des politiques publiques ?

Enfin, lorsque la direction générale du Trésor réalise des travaux, quelle est la chaîne de décision ? Sont-ils toujours commandés par le cabinet du ministre, ou bien avez-vous une certaine indépendance pour vous saisir de sujets de votre choix ?

M. Jean-Luc Tavernier. Monsieur le président, vous demandiez ce que l'INSEE pouvait apporter. L'essentiel de ce que nous produisons est un bien public et se trouve sur notre site internet, même s'il est parfois un peu compliqué de le parcourir pour trouver ce que l'on cherche... Le service que nous pourrions rendre, quand une curiosité peine à être satisfaite, serait donc d'indiquer où trouver les informations pertinentes, et éventuellement réaliser des exploitations particulières ou des extractions assez simples, qui ne se trouveraient pas sur le site. Nous le faisons déjà pour quantité de personnes ; la simple aide à la recherche est gratuite, et s'il faut un effort particulier, nous faisons payer les coûts variables, ce qui ne représente pas grand-chose.

S'agissant de l'accès aux données, je ne vous ai pas décrit toutes les activités de l'INSEE, ce serait trop long dans le temps qui nous est donné, mais j'ai été surpris, lorsque je suis revenu il y a cinq ou six ans, de la place prise par la mise à disposition de données dans les missions de l'institut. Ce n'était pas le cas dans la période antérieure, nous produisions des statistiques, nous réalisions des études, nous tenions des registres. La mise à disposition des données – au grand public par l'open data, ou à l'usage particulier des chercheurs au travers de toutes les procédures qui ont été créées – est devenue une activité en tant que telle. Par rapport au modèle antérieur, la partie recherche est émancipée dans l'établissement public du groupe des écoles nationales d'économie et de statistique, et les chercheurs proches de l'INSEE n'ont plus le monopole de l'accès aux données individuelles qui permettraient de faire de l'évaluation microéconomique ou micro-économétrique.

Nous sommes dans un monde un peu différent, ce qui est bien du point de vue démocratique. Beaucoup plus de laboratoires universitaires ou d'instituts de recherche et de conjoncture peuvent se servir des données, parce qu'elles sont plus facilement disponibles, et faire des études contradictoires. C'est typiquement ce qui se passe pour l'évaluation du CICE, bien que cette évaluation vienne trop tôt pour qu'il soit possible de tirer des conclusions.

Nous avons donc beaucoup fait en matière d'open data. D'ailleurs, dans la loi pour la République numérique, la dernière barrière est tombée. Nous faisons encore un petit peu d'argent en diffusant la base Sirene à travers des rediffuseurs privés, maintenant tout le registre Sirene est en open data depuis le 5 janvier. Tout ce qui n'est pas donnée individuelle protégée par le secret fiscal, le secret statistique ou les lois sur la

production des données est en open data.

Du côté des chercheurs aussi, nous avons beaucoup progressé. Le processus de comité du secret a permis de valider 380 demandes l'an dernier pour l'accès à des données individuelles, non anonymisées. Ce processus est assez ancien pour la statistique publique, il manquait de fluidité pour les données fiscales, mais les textes ont été amendés au cours de la législature précédente, et ils permettent aux chercheurs d'accéder aux données fiscales, par l'intermédiaire du comité du secret, avec l'accord de la DGFIP et du ministre chargé de la fiscalité.

Reste un angle mort dont je crois qu'Antoine Bozio vous a parlé : les chercheurs ont du mal à accéder à des données des caisses de sécurité sociale. Un rapport a été produit pour éclairer les choses, dans le cadre du Conseil national de l'information statistique, et nous sommes en train de progresser.

L'accès aux données fait donc maintenant partie de notre ADN et de nos missions.

Le sujet des études d'impact revient sous différentes formes depuis vingt ans. On y a répondu par une approche assez juridique détaillant ce qu'il faut trouver dans une étude d'impact, mais je ne pense pas que cela réponde au besoin effectif d'évaluation socio-économique *ex ante* des mesures à prendre. Par ailleurs, se forcer à réaliser des études d'impact un peu consistantes offre l'avantage de légiférer à froid, et non sous le coup de l'urgence, qui peut parfois conduire à des erreurs. Je ne vois que des avantages à ce que les études d'impact aient un contenu socio-économique. Et l'INSEE, en tant que professionnel du chiffre, peut y apporter son concours. Il faut que l'étude d'impact proposée par le ministère, ou élaborée du côté parlementaire, permette de décider en étant valablement informé.

S'agissant du modèle Mésange, le coût fixe est payé, faire tourner une variante n'est pas un problème de coût, il n'y a pas de structure à rentabiliser. Le problème est qu'il ne faut pas croire qu'un tel modèle macroéconomique, qui tente de reproduire le comportement des agents, des entreprises et des ménages, répond à toutes les questions. La question s'est posée dans les années passées, certaines personnes pensant qu'il s'agissait d'un outil magique qui répondrait à toutes les questions. Pour ma part, j'ai du mal à distinguer le modèle de l'équipe de modélisateurs qui, s'ils sont bien formés – dans nos écoles –, savent quelles sont les limites du modèle, quelles sont les précautions d'usage, les questions auxquelles il peut répondre, avec quel degré de fiabilité. Placer un tel modèle dans le domaine public, sans mode d'emploi ni avertissement, fait courir le risque que certains s'imaginent qu'il suffit de pousser le bouton pour obtenir un résultat scientifique.

La question du rapporteur sur les structures est très large. Je l'ai dit dans mon exposé liminaire, trois solutions s'offrent aux assemblées pour se doter d'expertise : avoir une expertise propre ; contractualiser – à long terme ou au coup par coup –

avec des instituts de conjoncture, des laboratoires universitaires, ou faire des appels à projets ouverts à tout le monde, notamment quand pour l'évaluation *a posteriori* ; ou encore passer des commandes aux administrations du pouvoir exécutif. Très franchement, je pense que cette dernière solution est très inférieure aux deux autres, car il sera compliqué pour un même service de répondre à la fois aux pouvoirs législatif et exécutif.

On peut placer des outils dans le domaine public pour que chacun puisse s'en emparer. Je pense que c'est plus facile pour les modèles de microsimulation – à l'instar d'Ines – que pour les modèles macroéconomiques, pour les raisons dont nous avons déjà parlé.

Il y a également le modèle des commissions ouvertes, à l'instar de la commission sur le CICE. Elles viennent toujours trop tôt, car le temps politique est trop court par rapport à celui des experts, et nous ne résoudrons pas ce problème. La commission d'évaluation du CICE comptait des parlementaires, des administrations, l'INSEE, des laboratoires universitaires. Et de telles commissions produisent du bien public, comme l'avait dit Antoine Bozio.

La question la plus délicate est de savoir si je serais libre d'exécuter une étude si vous me la commandiez. Je ne le sais pas. Je vais vous donner un exemple concret : dans un document publié chaque année, « France, portrait social », nous estimons de manière extrêmement précise les effets sur les différentes situations de revenus des mesures prises au cours de l'année précédente. Cette étude est faite *a posteriori*, nous ne sommes pas en concurrence avec la communication gouvernementale et le rapport économique, social et financier (RESF) préparé par la direction du Trésor à l'appui des mesures qui sont en cours de proposition. Si vous nous demandiez de faire cette même analyse, de l'effet redistributif par décile de telle ou telle mesure, pour l'année en cours, je ne sais pas si nous pourrions le faire : outre que le contexte politique jouerait, mes connaissances en droit administratif ne me permettent pas de vous répondre...

M. Brice Lepetit. Monsieur le président, votre question sur le regard que l'on porte sur l'accès des chercheurs aux données fiscales, c'est une prérogative assez récente pour nous, puisque le texte de loi qui a ouvert la faculté d'accéder aux données fiscales au monde de la recherche date de l'été 2013, c'est relativement récent en termes de temps administratif.

Cela a conduit, comme pour l'INSEE et la DGFIP, à une mission vraiment nouvelle, et assez importante. Au-delà de la mise à disposition des données il y a en amont une phase d'accompagnement des chercheurs pour les guider vers les sources les plus pertinentes pour les travaux qu'ils souhaitent conduire.

Sur le plan de la protection du secret, la démarche qui est adoptée avec le comité du

secret et l'accès via le CASD permet de garantir le respect du secret, ambition forte de la direction des finances publiques. De ce point de vue, c'est tout à fait satisfaisant.

C'est une mission nouvelle pour nous, lourde et chronophage car nous n'avons pas loin de deux cents demandes d'accès à des données fiscales par an. Elle fonctionne bien de notre point de vue, et les retours des usagers du monde de la recherche indiquent que cette mise à disposition était un peu plus difficile au début, car la procédure administrative devait se mettre en place. Nous avons atteint le rythme de croisière sur l'aspect de la procédure, et cela a permis d'enrichir le débat public de données utiles auxquelles les chercheurs accèdent dans des conditions de sécurité et technologiques satisfaisantes. Depuis notre petite lucarne, le bilan est très satisfaisant.

M. Audran Le Baron. Je voudrais citer quelques cas dans lesquels des études d'impact extrêmement détaillées ont été fournies. La réforme du prélèvement à la source me vient directement à l'esprit, parce que c'est une réforme d'ampleur qui a été portée par la direction des finances publiques et la direction de la législation fiscale. Fruit d'un an et demi de travail, une étude d'impact de 400 pages a été fournie au Parlement en fin d'année dernière.

Des études d'impact extrêmement fouillées et détaillées nécessitent ainsi un temps de travail, d'analyse, de chiffrage et de simulation, que nous n'avons pas forcément pour la préparation des lois de finances. De telles études requièrent un temps « agent » extrêmement long que nous ne pouvons pas consacrer à l'ensemble des réformes ou des projets de textes.

Disposer des études d'impact les plus détaillées et les plus fines possibles pour éclairer le débat au Parlement serait évidemment une bonne chose, mais il faut également avoir en tête les limites intrinsèques aux évaluations de l'impact de certaines réformes. Par définition, l'évaluation précise d'un certain nombre de réformes nécessiterait des données que nous n'avons pas à disposition. Nous disposons de données fiscales, mais pas à un niveau suffisamment fin sur l'ensemble des sous-catégories de revenus et de patrimoine pour pouvoir donner un chiffrage à l'euro près. Nous sommes donc obligés de prendre un certain nombre d'hypothèses, qui sont affichées en tant que telles, pour évaluer certains dispositifs.

En général, nous arrivons à poser des hypothèses qui permettent de chiffrer globalement la réforme, avec un indice de confiance très élevé. En revanche, dès lors qu'il s'agit d'étudier l'impact sur des populations plus restreintes, ces hypothèses deviennent extrêmement risquées, parce qu'une hypothèse qui est juste au niveau macro, avec une moyenne pour l'ensemble de la population, peut devenir fausse pour un sous-ensemble de la population.

Pour prendre l'exemple de la réforme de la taxe d'habitation, une étude d'impact est évidemment fournie avec le texte, et le travail parlementaire en amont, en commission, a entraîné des demandes complémentaires. Nous avons fait un travail *ad hoc* pour répondre à ces questions. Le travail parlementaire en commission permet donc de préciser d'éventuels angles morts de l'étude d'impact et d'éclairer certains points. Mais évidemment, je ne peux qu'être d'accord avec l'objectif d'avoir systématiquement des études d'impact les plus précises et riches possibles.

Au sujet des structures d'évaluation propres, ou le recours aux structures actuelles, je ne paraphraserai pas Jean-Luc Tavernier : je souscris en tout point à ses propos. Au-delà de la question juridique de la séparation des pouvoirs, à propos de laquelle je me déclare incompétent, il y a aussi des questions très opérationnelles. Si le Parlement passait directement des commandes à des services comme le bureau GF3C, en charge des études et statistiques en matière fiscale à la direction générale des finances publiques, nos agents devraient constamment arbitrer des demandes concurrentes du Parlement et du Gouvernement. Au quotidien, cela créerait des tensions pour savoir à quels sujets donner la priorité.

M. Michel Houdebine. Il ne faut pas imaginer que le modèle Mésange permette de faire un choix entre une politique X et une politique Y. Il sert plutôt à donner les raisonnements macroéconomiques sur les enchaînements consécutifs à l'application d'un type de politique, et à donner des ordres de grandeur, pour des politiques de taille suffisante.

M. le président Jean-Noël Barrot. Lorsqu'un parlementaire propose un amendement sur un crédit d'impôt sur un taux de CSG, connaître le coût de la mesure nous serait utile pour éliminer les amendements trop coûteux. Des outils permettent-ils de le faire, et est-il facile de les mettre à disposition du Parlement ? Ce n'est peut-être pas Mésange mais Ines, le modèle de microsimulation ?

M. Michel Houdebine. Je ne suis pas juriste, je ne peux pas m'exprimer sur le cadre juridique. J'ai compris que le Parlement s'adressait au ministre, et qu'ensuite les administrations essayaient de répondre comme elles peuvent, avec les moyens qui sont les leurs, en prenant en compte la contrainte du temps à allouer à ces différents travaux.

Mais, par définition, les administrations savent faire les mêmes choses pour répondre à une demande qui vient de l'extérieur, que ce qu'elles savent faire pour répondre à une demande du Gouvernement.

Quand le Gouvernement présente des effets redistributifs dans le rapport économique, social et financier, c'est à partir des outils de la direction générale du Trésor, avec toutes les limites de l'exercice. On peut imaginer que des personnes extérieures aient accès à ce type de calculs. Mais, comme l'a dit M. Tavernier, les

équipes sont extrêmement mobilisées par leurs activités à destination du ministre. Je ne vois pas, d'un point de vue opérationnel, comment il serait possible d'ajouter une contrainte supplémentaire. Telle qu'elle est aujourd'hui, la structure me semble raisonnable : la demande est adressée au ministre, qui arbitre ensuite entre ses besoins et les réponses qu'il a envie d'apporter au Parlement. Dans d'autres pays, il existe des organisations assez différentes. Aux États-Unis, un service d'études est rattaché au Parlement et apporte les réponses aux questions.

M. Jean-Luc Tavernier. Dans le cas que vous soulevez, monsieur le président, il ne s'agit pas d'outils comme le modèle macroéconomique, pour lesquels le modélisateur doit être embarqué avec le modèle. Ines est en accès libre, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) sait l'utiliser et a les données pour ce faire. Je suis favorable à ce que plusieurs organismes alimentent la discussion.

L'autre modèle consisterait à contractualiser avec un ou préférablement deux ou trois de ces organismes, et lorsqu'il y a une demande, leur demander dans quel délai et avec quels outils ils peuvent répondre. Cela me susciter moins de tensions au sein des équipes et de questions compliquées de partage de pouvoir que de demander cela directement à l'administration, et c'est porteur d'une vie démocratique plus équilibrée.

M. Michel Houdebine. On peut en effet concevoir un service auprès du Parlement, ou un modèle qui repose plus sur la contractualisation auprès d'autres organismes. S'agissant des activités que nous avons au sein de la direction générale du Trésor – qu'elles soient macroéconomique avec Mésange, ou microéconomique avec Ines – des acteurs de la place de Paris sont capables de répondre avec un niveau de détail assez fin. M. Tavernier a évoqué l'OFCE, on peut y ajouter le laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), qui est capable de faire des choses très intéressantes. Ces organismes sont certainement demandeurs de telles commandes.

J'y vois par ailleurs un intérêt technique. Le Gouvernement utilise pour sa part la multiplicité des modèles au sein de l'administration pour se forger son idée. Quand on prépare une réforme sociale lourde qui peut déplacer pas mal d'argent d'un dispositif vers un autre, en général, le Gouvernement demande à la fois à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques et à la direction générale du Trésor, de faire une simulation. Quelquefois, les chiffres ne sont pas les mêmes, soit qu'il y ait eu une erreur de calcul, soit du fait des différences entre les modélisations elles-mêmes. Les différences ne se comptent pas en milliards, mais on peut arriver à des chiffres significativement différents.

J'ai en tête l'exemple du non-recours à un certain nombre de dispositifs, qui n'est pas traité de la même manière dans Ines que dans notre modèle, ce qui peut jouer de

manière significative dans certains cas.

Autre exemple, pour savoir combien coûte un allègement de charges, nous disposons d'une petite maquette qui permet de faire le calcul, mais avoir une confirmation par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) a son intérêt. Les approches multiples sont une bonne chose pour la décision publique.

Vous m'avez interrogé sur les profils des personnes qui travaillent au sein de notre direction ; nous recrutons à la fois des docteurs, des titulaires de masters, des administrateurs de l'INSEE et quelques administrateurs civils qui ont eu un parcours économique au sein de la direction générale du Trésor. Je parle de la partie de la direction générale du Trésor en charge de l'évaluation économique et des prévisions : il y a évidemment d'autres profils dans d'autres parties.

Une question portait sur ceux qui sont à l'initiative des travaux de la direction générale du Trésor. Une très grosse partie de notre activité, tout particulièrement en début de législature, est à l'initiative des ministres : nous leur répondons aux ministres, pour qu'ils appliquent la politique du Gouvernement, et pour éclairer leurs décisions. L'essentiel de notre activité tourne autour de cela.

Il peut y avoir un certain nombre d'activités à notre initiative : les activités d'animation, qui sont plutôt des activités de veille, ou des sous-produits de notre activité quotidienne. Par exemple, s'agissant des publications, nous avons publié un Trésor-éco sur la situation internationale en septembre, suivant la prévision que nous avons faite pour le Gouvernement pendant l'été. J'évoquais des évaluations *ex post*, ces dernières sont plus à notre initiative. Enfin, quand nous avons du temps, nous essayons de réfléchir aux questions qui nous semblent les plus importantes.

M. Jean-Luc Tavernier. Quand vous avez du temps ? C'est-à-dire la nuit !

M. Michel Houdebine. En ce moment, effectivement...

M. Fabienne Rosenwald. Une question portait sur l'apport d'expérimentation dans les politiques du système éducatif. Je ne représente qu'une partie de ce que l'on peut faire en la matière, puisqu'il y a de nombreuses expérimentations, par exemple pédagogiques, et la DEPP n'est pas compétente sur ces questions.

Sur la question particulière de la taille des classes, une expérimentation a été conduite par la DEPP il y a de nombreuses années. Elle avait donné lieu à des études, et la DEPP avait également fait une revue de la littérature de tous les travaux menés dans le monde entier, pas seulement en France, sur les effets de la réduction de la taille des classes dans l'école primaire et au collège.

À partir de ces études, il apparaissait surtout un effet à l'école primaire, et pour les

élèves issus de milieux défavorisés. La politique engagée par le ministre pour dédoubler les CP dans les REP+ va dans ce sens. Il a demandé à la DEPP d'évaluer, donc nous avons créé un comité avec des chercheurs de différents profils, puisqu'il s'agit d'évaluer non seulement les élèves, mais aussi les pratiques des enseignants et, de manière plus générale, ce qui se passe dans la classe. Nous avons lancé cette évaluation qui va durer un peu, puisqu'il s'agit de suivre ces élèves.

Le ministre souhaite renforcer la place donnée à l'expérimentation, en particulier dans les académies. La DEPP va ainsi les accompagner pour conduire des expérimentations de façon scientifique : comment établir des échantillons et engager des évaluations.

Une deuxième question portait sur les autorités qui décident de nos évaluations. Il faut savoir que la partie évaluation de politiques publiques de la DEPP est très réduite : nous avons très peu de moyens. La plupart des actions et des travaux de la DEPP servent à la construction de nos données statistiques qui sont au fondement de toute évaluation.

Les commandes viennent du ministre – c'est le cas pour les CP dédoublés – mais aussi souvent de directions opérationnelles qui veulent suivre et évaluer des politiques qu'elles mènent, particulièrement la direction générale de l'enseignement scolaire. De manière plus générale, la DEPP doit évaluer l'effet du plan numérique sur les compétences des élèves.

Mais nous avons aussi beaucoup recours à des chercheurs : des équipes sont devenues expertes en système éducatif. Nous les accompagnons beaucoup parce qu'une partie de nos données sont des données de gestion, avec toutes les imperfections que l'on peut imaginer, puisqu'elles n'ont pas été construites pour mesurer exactement ce que nous voulons. Nous conduisons un accompagnement très fort, et je crois que, sur un sujet comme l'évaluation, pour lequel nous sommes obligés de construire des modèles et où il y a beaucoup d'hypothèses, la multiplicité des points de vue et des analyses est très importante. Le monde de la recherche apparaît donc comme un acteur incontournable. La DEPP met à disposition ses données, les chercheurs y ont accès, c'est une très bonne solution pour évaluer.

Mme Aurore Bergé. Avant que la donnée ne soit produite, il faut savoir quel type de donnée on souhaite. Qui définit, au sein des différentes administrations, les indicateurs qui permettent l'élaboration de ces données, en amont de leur production ?

S'agissant de l'accès aux données, il ne suffit pas de les rendre disponibles, il faut surtout assurer leur lisibilité, leur hiérarchisation. Vous avez parlé de la volumétrie ; y a-t-il des évaluations sur la capacité des citoyens de s'appropriier les données qui

sont rendues publiques, notamment sur leur lisibilité ? A-t-on mesuré la capacité des administrations à mettre à disposition des données utilisables, hiérarchisées et comprises du citoyen ?

M. Régis Juanico. Je souhaite rebondir sur certains propos. L'enjeu de notre groupe de travail est de permettre au Parlement d'être mieux éclairé, pour mieux légiférer et mieux évaluer, donc dans le processus de fabrication de la loi. M. Tavernier avait raison de dire tout à l'heure qu'il fallait à la fois améliorer les capacités d'expertise propres au Parlement et mieux jouer la coopération, la complémentarité et la mutualisation de l'ensemble des données sur lesquelles nous pouvons nous appuyer pour mieux légiférer et mieux évaluer.

Il y a là deux enjeux principaux. Le premier est la qualité de l'étude d'impact. Les propositions de loi ne sont pas soumises à étude d'impact. Cela ne représente que 20 % de la production législative, mais il faudrait une capacité d'expertise propre au Parlement pour pouvoir réaliser ces études. Toutefois, nous savons tous que les études d'impact sont des exercices d'autojustification des administrations qui sont chargées par leur ministre de préparer les textes : je n'ai jamais vu une étude d'impact concluant à l'inutilité d'un texte de loi !

Elles présentent donc des lacunes fortes, notamment pour ce qui a trait aux impacts sur les entreprises, sur les usagers, sur l'administration, sur les collectivités locales, même si des organismes travaillent sur ces sujets. Il manque aujourd'hui un organisme pour porter un regard extérieur, indépendant, pour mener une contre-expertise de l'étude d'impact. L'INSEE y aurait tout à fait sa place.

Autre sujet d'importance : notre capacité à évaluer préalablement l'impact d'un certain nombre d'amendements, d'origine parlementaire ou gouvernementale. Il n'y a pas de délais de dépôt pour les amendements du Gouvernement, qui peuvent arriver au dernier moment, en commission ou en séance. Nous avons vu arriver en commission mixte paritaire cinquante amendements sur la réforme de la taxe professionnelle. Sur un certain nombre de dispositifs fiscaux, nous avons reçu des amendements de vingt ou vingt-cinq pages sans étude d'impact préalable.

Pour de tels amendements dont les conséquences peuvent être lourdes, il faudrait que l'on donne aux présidents de commission et aux parlementaires la possibilité de bénéficier d'un minimum d'expertise.

Monsieur Le Baron, vous évoquiez l'étude d'impact sur le prélèvement à la source. Elle est certes sans doute très dense et très riche – 400 pages – mais la raison invoquée pour en retarder l'application tient au coût qu'il représenterait pour les entreprises.

Nous aurons l'occasion, au comité d'évaluation et de contrôle, de travailler avec

Mme Rosenwald sur l'évaluation des dispositifs de l'Éducation nationale : le CEC s'y mettra au début de l'année. Pour une étude sur les politiques de mixité sociale du comité d'évaluation et de contrôle réalisée l'an dernier, une forte coopération entre l'INSEE et la DEPP a permis de nous fournir des données qui n'étaient pas en open data. Cela signifie que l'open data n'est pas la solution à tout, mais, quand les administrations coopèrent, elles peuvent nous fournir des informations qui sont précieuses pour notre travail.

M. le rapporteur. Ce que vous évoquez, Madame, Messieurs, est exactement au cœur de nos préoccupations et de nos travaux. Nombre de propos que vous avez tenus ce matin nous éclairent beaucoup sur la façon dont nous pouvons envisager la suite, aussi bien pour l'évaluation des politiques publiques et des lois que pour les études d'impact, qui semblent constituer un point vraiment important.

M. Jean-Luc Tavernier. Madame Bergé, en matière de statistiques publiques, on estime que les deux tiers de notre production est régie par des règlements européens qui définissent les statistiques que nous devons publier, de la façon la plus harmonisée possible.

La manière dont nous produisons ces statistiques – enquêtes, données administratives – est encore laissée à la libre initiative de chaque pays. En France, où nous avons énormément de données administratives, nous essayons de les utiliser au maximum. De ce point de vue, lorsqu'une nouvelle obligation administrative ou un nouveau formulaire apparaît, l'enjeu pour nous est d'être suffisamment impliqués dès le départ pour que nos besoins statistiques soient pris en compte. C'est ce qui s'est passé pour la déclaration sociale nominative, très importante en matière de statistique : nous avons fait valoir nos besoins dès le départ et tout au long de sa conception.

S'agissant de la lisibilité des données, nous nous posons la question en permanence et nous faisons énormément. Le site internet est le premier vecteur d'information, il n'y a plus d'accueil physique, un peu d'accueil téléphonique. Nous essayons de rendre le site le plus lisible possible, nous l'avons modifié l'an dernier en essayant d'impliquer des utilisateurs. Mais faire quelque chose de lisible d'une telle foule d'informations reste un défi.

La loi pour la République numérique a également contribué à la réflexion sur les données publiques, elle a fait l'objet d'une consultation particulière. Vous interrogeriez avantageusement Henri Verdier au sujet du service public de la donnée et de son activité d'administrateur général des données.

M. le président Jean-Noël Barrot. Merci à toutes et tous pour vos interventions.

Sujet de la réunion : Le Parlement et l'exploitation des données

Audition de M. Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et de M. Olivier Rozenberg, professeur à Sciences-Po (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques – LIEPP).

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Nous recevons à présent deux chercheurs, M. Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), et M. Olivier Rozenberg, professeur à Sciences-Po (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques – LIEPP).

Monsieur Ragot, vous êtes ancien élève de l'École polytechnique, professeur d'économie, et vous dirigez un centre de recherches, de prévision et d'évaluation des politiques publiques dont l'objet est d'étudier scientifiquement et en toute indépendance la conjoncture de l'économie française, ses structures ainsi que son environnement extérieur, et de formuler des prévisions économiques à court, moyen et long terme.

Monsieur Rozenberg, vous êtes membre du Centre d'études européennes de Sciences Po et du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), où vous conduisez des recherches sur les institutions publiques, tout particulièrement sur les parlements, et, à ce titre, vous vous êtes intéressé de près à la révision constitutionnelle de 2008. C'est dire que vos profils sont complémentaires.

M. Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Je vous remercie de me permettre de m'exprimer sur un enjeu de la plus haute importance, puisqu'il s'agit d'améliorer, au profit du Parlement, l'évaluation et l'analyse d'objets aussi majeurs que le projet de loi de finances (PLF) et les effets redistributifs des politiques économiques. La question me semble si importante que j'ai pris la liberté de contacter les présidents de votre commission des finances et de votre commission des affaires économiques pour en discuter avec eux. De fait, l'OFCE travaille souvent avec l'Assemblée nationale sur différents sujets, mais nous pouvons faire beaucoup mieux pour mobiliser nos ressources et permettre à l'Assemblée – et de manière générale au Parlement – de mieux comprendre l'évaluation et l'impact des politiques publiques.

Historiquement, l'OFCE a participé aux travaux du Parlement de différentes manières : avec l'Assemblée, nous avons travaillé dans un cadre contractuel à des contributions et des rapports ponctuels consacrés à des mesures spécifiques, telle que la fusion de la contribution sociale généralisée (CSG) et de l'impôt sur le revenu ; quant au Sénat, nous lui remettons annuellement un grand rapport national

sur l'état de la nation. Ce qui manque, me semble-t-il, c'est une relation plus régulière, sur une base éventuellement annuelle, dans un format qui satisfasse l'Assemblée nationale et permette à l'OFCE de structurer son travail interne.

L'Observatoire compte quarante chercheurs et remplit des missions diverses et variées, dont l'une des principales est l'évaluation du PLF qui s'inscrit, en l'espèce, dans le cadre de nos prévisions pour 2018. Cet exercice nous conduit à utiliser des outils de prévision macroéconomique pour anticiper la trajectoire des grands agrégats – chômage, déficit public, inflation... – et, depuis peu, des logiciels de micro-simulation pour étudier les effets redistributifs des politiques économiques. C'est ainsi que nous avons animé le débat public sur la réforme de la taxe d'habitation, la création du Prélèvement forfaitaire unique (PFU) ou l'augmentation de la taxe sur les tabacs.

Dans le dispositif français, il existe, selon moi, trois grands modèles macroéconomiques de prévision : celui de la Banque de France, celui du Trésor, qui est très puissant, et celui de l'OFCE, qui permet d'avoir une vision complète et équilibrée de la comptabilité nationale et des prévisions. La relation de longue date qui existe entre l'Assemblée nationale et l'Observatoire n'est donc pas un accident. L'OFCE est en effet un des rares instituts à parler le même langage que le Trésor s'agissant de l'évaluation des politiques publiques *ex ante*, qui consiste à analyser l'impact de nouvelles mesures sur la croissance et les inégalités à moyen terme.

J'ai eu la chance de travailler, il y a quelques années, dans des cabinets ministériels et, à ce titre, je connais l'importante hétérogénéité de l'information, pour le dire ainsi, traitée par le Parlement et par l'exécutif.

M. Régis Juanico. On peut parler de déséquilibre, en tout cas...

M. Xavier Ragot. Le Parlement doit donc s'équiper intellectuellement s'il veut disposer d'une évaluation plus concrète des réformes et des politiques économiques. En Angleterre, aux États-Unis ou en Allemagne, par exemple, je ne crois pas que la même administration puisse travailler pour le législatif et l'exécutif. Le Parlement doit donc avoir des ressources propres. Pour autant, je ne suis pas certain qu'il puisse construire une administration économique en tant que telle. Les administrateurs de l'Assemblée nationale sont très compétents, mais l'évaluation économique demande des compétences spécifiques qui existent dans le domaine académique mais qui ne sont absolument pas mobilisées dans le cadre des débats de l'Assemblée nationale. Quelques instituts, tels l'OFCE ou le LIEPP, peuvent lui être utiles à cet égard, pourvu qu'elle structure sa demande de manière à leur fournir un calendrier et un cahier des charges clairs et précis. Cela peut prendre la forme de contrats, qui contribueraient à équilibrer le budget de l'OFCE, auquel je vous invite à contribuer car notre institut est important pour le débat démocratique français.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Toutes les personnes que nous auditionnons nous disent la même chose !

M. Xavier Ragot. Je vais vous surprendre mais, en disant cela, je ne pense pas seulement à l'argent ; il peut s'agir de petits montants. Nous avons surtout besoin que l'Assemblée nationale nous adresse une demande sociale structurée. Deux formats sont possibles. Soit nous vous remettons, comme nous le faisons avec le Sénat, un grand rapport annuel, par exemple au moment de l'examen du PLF – c'est le format retenu par certains instituts internationaux dont je pourrai vous parler. Soit, sous une forme plus contractuelle, nous évaluons, à la demande d'un parlementaire, les effets d'une mesure précise telle que l'augmentation de la taxe sur le tabac, par exemple. C'est le format utilisé par le *Congressional budget office* (CBO) américain, qui répond à des demandes *ad hoc* au fil de l'eau. Ce second format exigerait de notre part un changement d'organisation de manière à pouvoir répondre à des demandes à très haute fréquence. Tels sont, selon moi, les deux formats de relations possibles entre l'Assemblée nationale et un institut comme l'OFCE.

M. Olivier Rozenberg, professeur à Sciences-Po (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques – LIEPP). Le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, rattaché à Sciences-Po et spécialement financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR), a pour caractéristique d'être interdisciplinaire. Il comprend donc des économistes, mais aussi des sociologues et des politistes. Selon nous, l'évaluation, dont nous sommes l'un des acteurs, souffre en France, d'un manque d'indépendance par rapport à l'exécutif et par rapport aux commanditaires – or, cette indépendance est le B.A.-BA d'un audit sérieux – ainsi que de l'absence de suites données aux évaluations. Ce « syndrome de l'étagère » s'explique sans doute par le fait que les politiques ne se saisissent pas suffisamment de ces travaux. Au demeurant, ces deux constats sont contradictoires : d'un côté, le politique cherche à influencer l'évaluation ; de l'autre, il se désintéresse trop de ses résultats pour qu'elle ait des suites. Or, l'objectif d'une évaluation est tout de même d'améliorer les politiques publiques. Par ailleurs, se pose un problème de coordination de l'évaluation réalisée par les agences de l'État, voire, au niveau parlementaire, par l'Assemblée nationale et le Sénat ou par les différentes commissions.

Face à ce constat, le Parlement nous semble avoir un rôle à jouer. Les deux directeurs du LIEPP publieront, du reste, la semaine prochaine, dans *Le Monde*, une tribune dans laquelle ils affirment que le Parlement doit être pilote de l'évaluation. Cela signifie qu'il doit, non pas réaliser lui-même des évaluations, mais en commander et qu'à terme pourraient lui être rattachés, sur le modèle américain du GAO, des organismes d'évaluation tels que France Stratégie. Le GAO, qui a 90 ans d'existence et 3 000 salariés, est en effet piloté par le Congrès, qui commande l'évaluation, mais ne la réalise pas lui-même. Sans aller jusque-là en cette période

de restriction budgétaire, il me semble, si l'on veut que l'évaluation soit à bonne distance du politique, ni trop près ni trop loin, que la solution viendra davantage du Parlement que de l'exécutif.

Par ailleurs, en tant que chercheur spécialiste du Parlement, j'ai évalué la révision constitutionnelle de 2008. Dans cette note disponible en ligne, je constate que l'appropriation par les parlementaires des activités de contrôle et d'évaluation est problématique. Beaucoup d'efforts ont été faits en la matière, mais le politique participe encore trop rarement à ces activités, soit parce que les parlementaires sont purement et simplement absents – je suis désolé d'avoir à le dire –, soit parce qu'ils délèguent ces tâches aux fonctionnaires parlementaires, ce qui me semble compréhensible dans une certaine mesure mais excessif au regard de l'objectif de l'évaluation parlementaire, qui doit impliquer le politique.

Si le Parlement devenait commanditaire d'évaluations, quel pourrait être le rôle des parlementaires eux-mêmes ? Ce rôle consisterait, je crois, non pas à cosigner des rapports d'évaluation transpartisans, mais à en débattre. S'agissant de la commande, l'opposition pourrait avoir un droit de tirage, sur le modèle de ce qui se fait pour les commissions d'enquête. Tel ou tel groupe aurait ainsi le droit d'imposer, chaque année, une évaluation sur un sujet particulier, évaluation que le Parlement commanderait en interne ou, mieux, en externe, et dont il débattrait des résultats. Si l'on commandait à Jean Tirole, par exemple, une évaluation sur tel aspect de la politique de l'emploi, celui-ci devrait, dans le cadre d'un débat public, présenter son rapport aux parlementaires, lesquels feraient de la politique : ils ne chercheraient pas à se mettre d'accord, comme lorsqu'ils cosignent un rapport du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), mais montreraient leurs désaccords.

Parmi les recommandations que j'ai été amené à faire dans mon rapport, je préconise de revenir sur la semaine de contrôle, qui ne fonctionne pas très bien, mais de sanctuariser certaines séances qui, chaque semaine ou chaque mois, seraient consacrées au contrôle. De plus, en la matière, le diable est dans les détails. Il est donc important que, lors de ces séances, le ministre soit sur le gril, ce qui suppose qu'il ne soit pas entouré de conseillers et que les parlementaires aient un droit de suite. Ce doit être un exercice exigeant pour le ministre.

Par ailleurs, lorsque la Chambre des communes ou la Chambre des Lords rédige un rapport d'information, elle diffuse dans l'ensemble de l'Europe un *call for evidences*, un appel à témoignages – auquel il nous arrive de répondre –, de manière à recueillir les avis des meilleurs experts européens. Ce dispositif n'existe pas en France. Or, il me semble que le Parlement pourrait ainsi professionnaliser, à coût et à droit constants, sa démarche de collecte d'informations. Le recueil de témoignages écrits vous permettrait notamment de sélectionner les personnes que vous souhaitez entendre et ainsi d'éviter d'auditionner toujours un peu les mêmes.

Ma dernière proposition est révolutionnaire, mais elle commence à faire son chemin. Elle consiste à contrôler le Président de la République, sans aller jusqu'à le censurer, en lui imposant une séance de questions mensuelle ou bimestrielle. Bien entendu, cela suppose que l'on modifie la Constitution. Lorsque j'évoquais cette hypothèse il y a quelques années, on me prenait pour un fou ; or, elle a été plus ou moins reprise dans le rapport Bartolone-Winock.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Messieurs, je vous remercie pour votre franchise, qui nous fait gagner du temps et nous permet d'être d'emblée au cœur du sujet.

Mes questions sont simples. Tout d'abord, vous est-il facile d'accéder aux données dans le cadre de vos évaluations ? Ensuite, pour remédier à l'absence de suites données aux rapports de contrôle et d'évaluation, nous pourrions imaginer – peut-être faudrait-il pour cela modifier quelque peu la Constitution – que ces rapports soient suivis d'une interpellation du Gouvernement, avec l'obligation pour celui-ci de répondre aux questions qui lui sont posées et, le cas échéant, de modifier la loi. Par ailleurs, envisagez-vous une spécialisation des députés – les uns se consacrant à l'élaboration de la loi, les autres à l'évaluation et au contrôle – ou jugez-vous préférable que chaque député soit, tour à tour, en fonction des textes, auditeur et législateur ? C'est un point important. Enfin, vous avez suggéré, monsieur Rozenberg, que les ministres soient auditionnés en l'absence de conseillers. À titre personnel, il ne me paraît pas nécessaire de les mettre en difficulté, d'autant que les conseillers jouent un rôle dans la gouvernance générale des ministères.

M. Xavier Ragot. En ce qui concerne l'accès aux données, il convient de distinguer deux situations. Dans le cadre de nos prévisions macroéconomiques, lorsque nous évaluons le PLF, par exemple, nous disposons de toutes les données publiques nécessaires. En revanche, lorsque nous réalisons une évaluation micro-économétrique, une partie des informations nous sont inconnues. L'INSEE met désormais à disposition des chercheurs indépendants – et cela va dans le bon sens – un logiciel de micro-simulation très efficace, l'Ines. Mais nous ne connaissons pas toujours le détail des mesures, des seuils notamment, de sorte que nous sommes obligés, pour animer le débat public, d'élaborer des hypothèses qui peuvent, au demeurant, avoir un effet retour sur les seuils effectivement retenus. Un cadrage un peu plus précis serait donc souhaitable.

Ensuite, il y a d'autres domaines dans lesquels nous avons un véritable problème d'accès aux données. L'OFCE est en train de créer un observatoire de l'investissement public, dont vous savez qu'il est réalisé à hauteur de 70 %, hors dépenses de recherche et développement, par les collectivités territoriales. Chacun connaît les critiques, qui sont parfois des clichés, dont celles-ci font l'objet à propos des ronds-points inutiles ou des piscines vides. Il est donc important d'évaluer l'investissement public. Or, sur ce type de sujets concrets, qui peuvent être un peu

plus sensibles politiquement, nous avons très peu de données, malgré les démarches que nous avons entreprises auprès de la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) pour obtenir des informations quant à la localisation de l'investissement public.

Par ailleurs, les suites données aux rapports d'évaluation concernent davantage les parlementaires qu'un institut indépendant comme l'OFCE. Notre rôle est en effet de donner une information la plus précise possible sur l'impact des décisions publiques. Quant à l'utilisation de cette information et son influence sur la loi, nous nous efforçons d'être modestes : disons que nous n'associons pas directement le suivi de nos recommandations à nos évaluations.

Une autre question se pose, celle de l'évaluation *ex post*, qui s'attache aux effets sur l'économie des dispositions adoptées. Elle est bien plus complexe que l'évaluation *ex ante*. L'exemple de l'analyse du Crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) par France Stratégie, dont la méthode est pourtant exemplaire, illustre la difficulté de l'exercice, qui aboutit à une zone d'incertitude dont je ne suis pas certain qu'elle aide le législateur. Ces deux types d'évaluation, *ex ante* et *ex post*, correspondent à des missions différentes, mobilisent des outils différents et peuvent s'adresser à des interlocuteurs différents. À cet égard, distinguer les deux fonctions du député, législateur et auditeur, peut donc avoir un sens. Il me semble cependant que l'évaluation *ex ante* est plus utile au débat que d'autres fonctions *ex post*, qui sont, elles aussi, utiles mais qui s'inscrivent dans le temps long d'une législature – on le voit avec l'évaluation du CICE.

M. Olivier Rozenberg. Il est important – l'exemple du CICE l'illustre – que l'accès aux données soit pensé dès l'adoption de la loi. Ce peut être, du reste, le rôle du Parlement que d'alerter, dans le cadre de la procédure législative, l'exécutif – en fait, l'administration concernée – quant au type de données qui devront être collectées. Cela va très souvent au-delà de l'évidence : pour l'évaluation d'une loi sur le logement, par exemple, on aura besoin de connaître l'évolution des prix de l'immobilier, bien entendu, mais d'autres éléments, tels que le taux de chômage ou la criminalité, peuvent être utiles.

Par ailleurs, je souhaiterais dire un mot des données parlementaires. L'*open data* a fait avancer les choses, de ce point de vue. Toutefois, les avis des commissions et du Gouvernement dans le cadre de la procédure législative en séance publique ne sont pas diffusés sous la forme d'*open data*, ce qui nous empêche de les automatiser, notamment pour alimenter le site « La fabrique de la loi », que j'ai créé avec l'association Regards citoyens. De même, il n'est pas possible de disposer d'un état complet du texte à chaque étape de la procédure. En effet, une fois que la navette est en cours, n'apparaît dans le rapport que ce qui reste en débat. Cela a du sens du point de vue constitutionnel, mais le citoyen doit pouvoir savoir à tout

moment où en est le texte, ne serait-ce que pour pouvoir se mobiliser si ses intérêts ou ses convictions sont en jeu.

Enfin, mes collègues de Regards citoyens estiment que l'*open data* est un peu difficile à utiliser, pour des raisons de format qui me dépassent, et qu'il faudrait organiser un « hackathon », une conférence de développeurs, pour discuter de cette question.

En ce qui concerne les suites à donner aux rapports, j'ai indiqué que le Parlement devait s'en emparer de façon pluraliste en organisant des débats – je n'ai pas réfléchi à d'autres instruments. Le CEC a un bilan positif en la matière, car il a produit des rapports de suivi, ce qui est très rare au Parlement.

Quant à la division du travail entre parlementaires, il me semble que c'est une très mauvaise idée. D'abord parce que nous recommandons que le Parlement soit moins évaluateur que coordinateur ou commanditaire de l'évaluation. Ensuite parce que le rôle d'évaluateur risque d'apparaître comme moins prestigieux et d'être confié, de ce fait, en raison de la règle de séniorité, à de jeunes parlementaires inexpérimentés. En outre, l'expertise est sectorielle : elle concerne un domaine de l'action publique plutôt qu'un type d'activité.

S'agissant de l'audition des ministres en l'absence de conseillers, des études comparatives montrent que le fait de les mettre en danger chaque semaine les force à travailler...

M. Xavier Ragot. Il me paraît en effet important de s'accorder sur la définition des cadres d'évaluation *ex post* dès la rédaction de la loi, donc d'associer très tôt les équipes chargées de cette évaluation, car de petites inflexions peuvent suffire à améliorer grandement la qualité des données. L'étude de Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo consacrée à la baisse des charges dans les entreprises de moins de dix salariés est un exemple de cette manière de procéder : le moment permettait une évaluation *ex ante* et les données sont de très bonne qualité.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Il serait peut-être intéressant d'inscrire également dans notre cahier des charges, le délai – au moins théorique – à partir duquel il est scientifiquement logique d'évaluer les lois et politiques que nous adoptons. En effet, lorsque ce délai n'est pas respecté, les interprétations sont nécessairement scientifiquement fallacieuses : c'est ce que nous avons pu constater au sujet du CICE, que vous avez évoqué.

Mme Aurore Bergé. Je partage d'autant plus votre préoccupation, Monsieur le président, que me livrant pour la première fois à l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, je constate à quel point le parlementaire est désarmé par rapport à l'administration. Lorsque nous déposons

des amendements ou souhaitons améliorer certaines choses, nous réalisons qu'en dernier ressort l'évaluation de ce que nous proposons est faite à Bercy, donc susceptible d'être biaisée.

Quel mode de fonctionnement vous semble le plus pertinent pour renforcer l'évaluation des politiques publiques ?

Vous avez considéré que le Parlement devait être commanditaire, donc déterminer en amont ce qu'il est pertinent d'évaluer et qui doit le faire. Mais cette expertise doit-elle être réalisée par des organismes pleinement indépendants ou directement rattachés au Parlement ? La réponse aura des conséquences sur notre fonctionnement mais aussi sur notre faculté à nous saisir de certains sujets.

M. Régis Juanico. Pour répondre à la fois à M. Ragot et à M. Rozenberg, j'indiquerai que je considère que le Parlement du non-cumul – que nous inaugurons, celui de la XV^e législature –, nous permettra de mieux organiser notre travail dans nos fonctions tant de législateur que de contrôle.

Aujourd'hui, nous sommes confrontés à une forte inflation législative, qui est principalement le fait du Gouvernement puisque 80 % des textes de loi émanent de lui. Par ailleurs, l'organisation de la semaine de travail parlementaire ne nous permet pas de disposer de journées dédiées à un travail d'évaluation et de contrôle, comme nous le faisons ce matin. Un tel travail ne doit d'ailleurs pas uniquement être mené à l'Assemblée nationale, par des auditions d'experts ou de chercheurs, mais aussi en circonscription afin d'apprécier comment vit une loi, deux ou trois ans après sa promulgation, si elle fonctionne et s'il y a lieu de l'améliorer ?

Nombre de parlementaires partagent la volonté de légiférer moins, mais mieux. Nous pourrions ainsi nous consacrer le lundi, le mardi et une partie du mercredi aux travaux législatifs en commission et en séance publique, et réserver le mercredi après-midi et la journée du jeudi au travail d'évaluation et de contrôle. Cela serait plus efficace que ce que nous avons prévu lors de la révision constitutionnelle de 2008, dans laquelle la semaine parlementaire revient toutes les quatre semaines dans l'ordre du jour. Le Gouvernement manquant de temps pour l'examen des projets de loi, cette semaine est souvent annulée ou se résume à un jeu de questions-réponses avec les membres du Gouvernement qui ne présente guère d'intérêt. Même lorsque nous sommes à l'initiative de l'inscription à l'ordre du jour de la présentation d'un rapport émanant d'une commission ou du CEC, outre que très peu de députés sont présents, dans la plupart des cas le rapport demeure sans suite car il n'y a ni interpellation ni réponse du Gouvernement aux préconisations formulées.

J'observe que l'OFCE propose des services, qui pourraient aussi concerner la partie *ex ante* de du travail d'évaluation, car nous recherchons des regards extérieurs et



indépendants sur la qualité des études d'impact. À ce titre, il serait intéressant de réfléchir à la façon dont nous pourrions mieux vous associer à ces travaux.

Nous avons déjà travaillé avec le LIEPP qui est notamment intervenu en aval du rapport d'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe que j'avais réalisé avec Michel Heinrich au nom du CEC. J'encourage vivement l'Assemblée nationale, ses commissions permanentes et le CEC à avoir le plus souvent possible recours aux chercheurs, aux universitaires ou aux offices tels l'OFCE pour éclairer nos travaux.

Je ne suis pas persuadé que le travail bipartisan conduise nécessairement à la dilution des préconisations. Par expérience je considère que ce qui doit être préservé, c'est notre capacité à nous mettre d'accord sur un diagnostic ou sur des recommandations, tout en sachant présenter dans un même rapport les points de vue divergents de la majorité et de l'opposition sur un sujet donné. Le caractère bipartisan confère une légitimité démocratique certaine aux rapports qui sont ainsi mieux écoutés.

Je souscris tout à fait à l'idée que le Parlement soit véritablement pilote de l'évaluation des politiques publiques. Les présidents de l'Assemblée nationale du Sénat doivent être à l'initiative d'une conférence des évaluateurs. Nous travaillons depuis des années déjà avec la Cour des comptes, avec laquelle ; nous devons faire de même avec les autres organismes évaluateurs afin que la complémentarité s'organise et que l'on établisse une vraie programmation de l'évaluation.

Je vous donne donc raison : le Parlement doit être à l'initiative et nous avons hâte de lire vos préconisations sur les thèmes que vous avez abordés.

Mme Sophie Beaudouin-Hubiere. Je suis très naïve dans ces domaines, toutefois je suis frappée par le fait que, les administrations centrales qui nous fournissent des évaluations des politiques publiques sont nécessairement juge et partie dans cet exercice.

J'entends, Monsieur Ragot, que vous êtes politiquement marqué, ce qui m'amène à me demander si une évaluation peut et doit être neutre. Dans la mesure où nous disposons d'une majorité forte à l'Assemblée nationale, si nous nous adressons à des organismes indépendants qui partagent notre idéologie, quelle sera dès lors la fiabilité de l'évaluation et du contrôle ?

M. Xavier Ragot. J'apprécie, Madame, le caractère direct de votre question. Le fait que je sois partisan ne regarde que moi. On a l'impression que, sur un plateau de télévision, il faut toujours qu'il y ait quelqu'un de droite – par exemple issue de la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques de droite (iFRAP) – et quelqu'un de gauche – un représentant de l'OFCE. Eh bien, je

pense que cela dégrade la qualité du débat intellectuel et qu'il faudrait plutôt développer la culture de l'évaluation et du débat économique.

L'OFCE ne se situe pas ni à gauche ni au centre gauche : nous sommes des économistes dont la conception de l'économie est de nature keynésienne ; école de pensée qui considérerait que la politique de consolidation fiscale entraînerait une importante récession. C'est un débat scientifique, et le Fonds monétaire international (FMI) comme l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) nous ont donné raison.

Sur cette base, le débat et sa politisation ont donné une image caricaturale de l'OFCE, qui serait prisonnière d'une idéologie très favorable à la dépense publique, etc. Il me semble toutefois, qu'au cours de la période 2012-2014 aujourd'hui dite d'« austérité », nous avons raison. Désormais nous avons d'ailleurs totalement changé de monde : l'OFCE occupe une place centrale dans le débat ; nous avons établi nos prévisions hier, et si nous sommes dans le consensus, c'est pour la raison qu'à mon sens, ce sont les autres qui ont changé d'avis. Et tous ceux qui considéraient que la réduction rapide de la dette publique serait sans effet sur le chômage en France ont reçu des leçons de macroéconomie à l'occasion de cette crise.

L'OFCE ne se soucie pas d'être de gauche ou de droite, mais de faire la bonne analyse.

Votre question est légitime : l'objectivité des évaluations relève-t-elle de la douce utopie ou une réalité accessible ?

Qu'il me soit permis de vous répondre concrètement. Sur les effets redistributifs du prélèvement forfaitaire unique ou de la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), nous avons pratiqué des évaluations qui ont connu quelque écho dans les médias ; de son côté, le Trésor s'est livré au même exercice, et les résultats ont été convergents. Nous sommes donc d'accord sur les effets redistributifs d'une modification de la taxe sur le capital, tout simplement parce que cela relève du débat scientifique. Et le débat scientifique ne tranche pas l'option politique : à mes yeux l'expert ne doit jamais se substituer au politique, notre zone d'incertitude est énorme, il est de notre devoir du premier d'en informer le second.

L'importance donnée au Conseil d'analyse économique (CAE) ou à d'autres peut conduire à surestimer le rôle des économistes. Il nous revient de mettre en évidence l'espace d'incertitude ; et il revient au politique, sinon de faire ce qu'il souhaite, à tout le moins de faire avec. Nous ne savons pas vraiment quels sont les effets de la fiscalité du capital sur la mobilité du patrimoine, sur la décision d'investissement ainsi que sur la création d'entreprises, notamment de PME. Dès lors, les options politiques prises sur la base des différents spectres sont toutes légitimes. Il n'en demeure pas

moins que l'étape préalable consistant à analyser les effets redistributifs doit tendre à une certaine objectivité.

En Angleterre l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS) réalise des évaluations ; au fil du temps, grâce à la qualité de ses travaux qui ont forgé sa réputation, cet organisme est parvenu à se hisser au-dessus du clivage partisan. J'invite donc le Parlement à choisir ses interlocuteurs sur la base de leurs compétences scientifiques. Les inflexions peuvent diverger, certains étudiant plus les ménages que les entreprises : tous les points de vue sont légitimes, et vous gagneriez à les rassembler dans votre stratégie de pilotage.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. La marge d'erreur, telle que vous venez de l'évoquer, me semble extrêmement importante : elle doit être signalée, mais c'est au politique que revient la décision.

M. Xavier Ragot. Je suis membre du CAE ; je considère qu'à tous ceux qui le consultent, l'économiste doit livrer la mesure de son ignorance. On sous-estime souvent la capacité de compréhension du politique en imaginant qu'il faut lui adresser des messages simples et stéréotypés : il faut au contraire lui montrer l'espace des possibles.

En réponse à la question posée par Mme Bergé, je considère qu'il ne devrait pas y avoir d'institut directement rattaché au Parlement pour de très longues périodes. Des appels d'offres pourraient en revanche être lancés pour des contrats d'une durée de trois ans par exemple. Une telle durée est indispensable car, pour répondre à la demande, l'organisme retenu devra se réorganiser, notamment en formant voire en embauchant du personnel : un an serait donc trop court.

Ce contrat pourra ensuite être renouvelé en se fondant sur la base de la qualité des prévisions ; c'est ainsi qu'il est procédé en Allemagne où le *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung* (DIW) et l'*Institut für Wirtschaftsforschung* (IFO) passent des contrats courant sur plusieurs années. Si les choses se passent mal, ils perdent leurs financements. Le financement à durée limitée garantit l'incitation et permet l'évaluation des évaluateurs ; à ce titre, nous demandons à être évalués, mais sur une durée de trois ou cinq ans permettant d'apprécier notre capacité intellectuelle.

Il n'en reste pas moins que le Parlement doit piloter l'évaluation. Le champ des travaux réalisés par l'ensemble des évaluateurs sera toujours plus large que ceux de l'exécutif, du Parlement ou des autres autorités publiques. Et il est heureux que des évaluateurs se situent en dehors de ce périmètre, car cela évite une polarisation entre les différents pouvoirs qui serait malsaine.

L'OFCE est régulièrement entendue par diverses commissions, ce qui constitue un tout autre exercice, beaucoup plus léger, car nous disons ce que nous pensons en

nous fondant sur nos travaux. Mais nous n'avons pas le temps de préparer ces interventions deux mois à l'avance et mettre toute l'organisation en route pour aboutir à une évaluation solide.

Je ne suis pas compétent pour apporter des réponses à M. Juanico sur une éventuelle réorganisation du temps de travail parlementaire.

M. Olivier Rozenberg. Pour des structures comme la nôtre, il est effectivement important que le Parlement entretienne des liens forts avec quelques organismes.

Lorsque la qualité des études d'impact est jugée insatisfaisante, le Parlement est quelque peu démuni. En théorie, il aurait la possibilité de les refuser, mais le contexte politique ne s'y prête guère ; un refus serait trop lourd et équivaldrait à user de l'arme nucléaire. En revanche, si l'Assemblée nationale passait contrat pour une durée de trois ans avec un ou deux organismes, elle serait en mesure de demander rapidement une nouvelle étude d'impact, de façon exceptionnelle, lorsqu'elle considérerait que l'étude fournie n'est pas convaincante.

On entend souvent que l'évaluation réclame beaucoup de temps, mais en l'espèce, il pourrait être considéré que le cas est dérogatoire, et mobiliser les experts afin qu'ils rendent une étude d'impact en une semaine. Une telle sanction ne manquerait pas d'avoir pour effet que les études d'impact fournies par le Gouvernement soient ensuite de meilleure qualité.

Nous n'avons pas encore évoqué la question des groupes politiques ; pourtant au Bundestag une partie de l'expertise est intégrée à ces groupes. Les groupes politiques du Bundestag ont certes des moyens financiers supérieurs à ceux de leurs homologues de l'Assemblée nationale, qui disposent toutefois d'une enveloppe annuelle d'environ trente millions d'euros.

J'avoue ne pas comprendre que l'on ne consacre pas une partie de cette somme à embaucher un ou deux économistes et non pas uniquement des chargés des relations avec la presse. Je caricature à dessein mon propos afin de tous nous réveiller ; il ne m'en semble pas moins que la solution réside aussi au sein des groupes politiques qui devraient disposer d'une expertise concurrente. Le groupe Les Républicains, aujourd'hui principal groupe d'opposition par le nombre, devrait ainsi pouvoir mobiliser un ou deux économistes dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances ; car il n'est pas souhaitable que la totalité de cet exercice soit le fait de l'administration de l'Assemblée nationale, tenue à la neutralité.

Je partage le point de vue de M. Juanico quant à l'intérêt du travail bipartisan, mais cette pratique me semble par trop relever du réflexe pavlovien de l'institution, qui conduit à considérer que, dès lors que l'on s'extrait du contrôle ou de la procédure législative, il faut à tout prix montrer que l'on s'est mis d'accord. On peut imaginer

avoir parfois des débats plus réalistes et tendus à l'occasion desquels on fait de la politique lors d'exercices d'évaluation. C'est un peu ce que l'on observe dans les commissions d'enquête, où, paraît-il, des tensions peuvent survenir... (*Sourires.*)

Je réponds par ailleurs d'autant plus volontiers à la question du marquage politique qu'elle ne m'était pas adressée, et concède que nous sommes tenus à une méthode scientifique ainsi qu'à un contrôle par nos pairs, susceptibles de limiter certains excès.

Toutefois, celui qui souhaite évaluer doit accepter de prendre des risques lorsqu'il commande une évaluation ; ainsi le régime des trente-cinq heures n'a-t-il jamais fait l'objet d'une évaluation sous la présidence de Nicolas Sarkozy. Il me semble que la majorité de l'époque n'était pas sûre du résultat, pas plus qu'elle n'était sûre de la position qu'elle souhaitait adopter à ce sujet.

Commander une évaluation, c'est prendre le risque que le rapport déplaise ; je me souviens d'ailleurs qu'il y a longtemps à Science Po, nous avons pu connaître des relations tendues avec l'Assemblée nationale dans ce domaine : beaucoup de comités de pilotage avaient été constitués à des fins d'évaluation, et l'impression était que l'institution redoutait le résultat des études. Évoquer la culture de l'évaluation emporte donc bien l'acceptation du risque du déplaisir.

Si le danger de la politisation ne peut être ignoré, j'observe à l'inverse, chez mes collègues universitaires, un « effet tour d'ivoire ». Nous disposons par exemple de spécialistes de la police – cinq ou six parmi les meilleurs au monde – qui préfèrent consacrer leur temps à des ouvrages portant sur la sociologie de la police, au demeurant très riches et intéressants, au lieu d'être au contact du politique, et de chercher les mesures qui devraient être adoptées comme nous le faisons à l'instant. Les politiques n'en portent d'ailleurs pas particulièrement la responsabilité, mais le monde universitaire vit trop retiré du monde ; à elle seule, cette question constitue un enjeu à part entière.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Je tiens absolument à obtenir une réponse à une question qui, à mes yeux, présente un intérêt pour la démocratie. Souvent, lorsque les politiques s'expriment et avancent des propositions, les journalistes les interrogent sur le moment à partir duquel les effets en seront visibles. Aussi, il me semble qu'il serait souhaitable de disposer d'une sorte de modèle théorique – ce qui implique une marge et un droit à l'erreur, qui devront être signalés – permettant pour d'estimer le temps devant s'écouler avant qu'une appréciation puisse être portée sur les effets – qu'ils soient bénéfiques ou délétères – de chaque loi et de chaque mesure. Cela me semble important à la fois pour le politique, pour le législateur, pour la démocratie ainsi que pour les citoyens.

Mme Aurore Bergé. On a beaucoup parlé d'évaluation *ex post*, mais, pour ma part

et comme l'a relevé Régis Juanico, je suis davantage préoccupée par l'évaluation *ex ante*, c'est-à-dire l'accompagnement dans la conception de la loi, la rédaction d'amendements, etc. Au-delà de l'évaluation des politiques publiques une fois la loi adoptée, c'est cela qui nous fait le plus défaut aujourd'hui.

Dans un monde idéal – auquel nous aboutirons peut-être –, nous pourrions imaginer de passer contrat avec quelques *think tank*, institutions ou organismes. Comment, d'après vous, cela doit-il se concrétiser ? Est-ce une commission, un parlementaire seul ou le président de l'Assemblée nationale qui doit entreprendre la démarche ? Car, au-delà du droit de tirage de l'opposition que vous avez évoqué, qui me paraît parfaitement légitime, c'est jusqu'à ce degré de détail qu'il va falloir descendre.

M. Xavier Ragot. La question des délais est effectivement impérative, mais c'est probablement mesure par mesure qu'ils seront définis. Par ailleurs, ils différeront en fonction de la rigueur que l'on souhaitera y attacher.

Pour le CICE par exemple, trois types d'évaluation sont possibles.

La première, établie sur la base des modèles macroéconomiques, peut être réalisée dans la semaine. La seconde, que nous avons réalisée, est établie sur l'hétérogénéité sectorielle des effets du CICE sur l'industrie et l'agriculture ; elle donne des résultats préliminaires et nécessite trois à quatre mois. La dernière est basée sur des données d'entreprises, c'est celle que France Stratégie a effectuée. Elle demande quatre à cinq ans, notamment en l'espèce car la montée en charge du CICE a été longue et le dispositif emportait des difficultés de compréhension. Ainsi, compte tenu de la disponibilité des données provenant des entreprises, deux années ont été nécessaires pour qu'un premier chiffre puisse être publié.

Voilà donc trois temporalités possibles pour l'évaluation des effets d'un dispositif plutôt complexe ; elles peuvent aboutir à des éléments d'étape utiles à la réflexion.

D'autres mesures sont d'évaluation beaucoup plus simple. Les effets redistributifs des dispositions portant le prix du paquet de cigarettes à dix euros, par exemple, peuvent être évalués très rapidement. On peut estimer les changements de comportements liés à la consommation de tabac, et disposer, au bout de quelques semaines ou quelques mois, d'une évaluation un peu plus robuste de telles mesures.

Pour la loi dite Travail, si les incertitudes pesant sur l'article 4 qui modifie l'équilibre entre les accords de branche et les accords d'entreprise, sont levées et si la mesure entre en application, deux ou trois années seront nécessaires pour que les premiers éléments d'analyse soient disponibles.

Pour l'ensemble de ces raisons, les évaluateurs devront être associés aux travaux le plus tôt possible afin de disposer du temps nécessaire.



S'agissant du détail de l'implémentation, je prendrai l'exemple du *Congressional Budget Office* (CBO) américain, qui connaît deux modes de saisine. Disposant d'un droit de tirage, les parlementaires peuvent adresser un courriel, ou *a minima*, passer un appel téléphonique à un chercheur susceptible de rédiger une note d'une page dans la semaine. D'autres saisines sont plus institutionnelles, probablement à l'échelon de la commission, qui demande l'évaluation de telle ou telle mesure, et peut s'adresser à l'administration afin qu'elle lui fournisse l'information pertinente.

Pour ma part, je considère que les saisines individuelles sont utiles, elles réclament beaucoup de travail, mais l'OFCE répond beaucoup à des journalistes – vous n' imaginez pas à quel point nous leur expliquons la politique économique ! – et gratuitement, car cela relève de notre mandat. Nous sommes ainsi présents dans les médias français sept fois par semaine ; ce qui donne une idée de notre surface médiatique.

Ce type d'exercice appelle une pédagogie économique, et un certain savoir-faire dans l'évaluation des ordres de grandeur. Nous sommes prêts à le faire à titre individuel pour quiconque, et plus encore pour l'Assemblée nationale.

Je suis donc assez partisan de ces deux modes de saisine. Restera par la suite à mesurer pratiquement, en fonction du volume de travail demandé, quelle ponction des ressources de l'OFCE cela représentera afin d'y adapter notre organisation.

M. Olivier Rozenberg. À propos de la temporalité, j'ajouterai simplement que certaines évaluations ne portent pas sur la mise en œuvre d'une loi, mais sur l'état d'une administration à un moment donné, par exemple sur la situation des prisons. Il est en général plus important d'enquêter sur de tels sujets que sur la mise en œuvre de la dernière loi promulguée. Ainsi, la question de la temporalité est moins prégnante.

D'un point de vue institutionnel, pour répondre à Mme Bergé, je considère qu'une commission d'évaluation et de contrôle renouvelée sera nécessaire. Je suis en revanche assez sceptique à l'endroit des saisines individuelles, car la qualité du service rendu par un universitaire risque de n'être pas la même selon que le député demandeur est membre de la France insoumise ou du Front national. Certains universitaires pourraient même être susceptibles de refuser l'exercice, car il est inscrit dans leur ADN d'être indépendants et de ne céder à aucune injonction.

Ce système fonctionne peut-être ailleurs, mais il me semble que le filtre d'une commission de contrôle qui serait chargée de solliciter les chercheurs, y compris lorsqu'elle serait saisie par un seul député – qui n'en serait pas nécessaire membre – me semble plus adapté.

Les ressources des uns et des autres étant limitées, on peut imaginer que,



proportionnellement à leur taille, les groupes politiques disposent d'un droit de tirage pour accéder à cette ressource que constitue l'évaluation ; fût-ce rapidement ou *ex ante*. Au sujet de ce dernier mode d'évaluation, il me semble que l'emploi de ressources humaines d'origine universitaire serait particulièrement indiqué.

M. Xavier Ragot. Il me semble que la petite différence entre les réponses du LIEPP et de l'OFCE trouve son origine dans les structures mêmes de chacun des deux organismes, qui sont notamment fonction de leurs relations avec le monde universitaire.

Le LIEPP est un institut regroupant des universitaires alors que l'OFCE est un institut au sein duquel beaucoup de chargés d'études se consacrent exclusivement à l'évaluation des politiques publiques ainsi qu'à l'interpellation des partenaires. Ce qui change quelque peu les choses ; peu d'organismes sont structurés de la sorte, et je pense qu'ils devraient être plus nombreux.

Le problème français tient à ce que notre administration économique est constituée de l'élite économique issue d'écoles comme Polytechnique et l'ENA, et que l'on retrouve au Trésor ou à l'INSEE. D'un autre côté, se trouvent les universitaires, qui sont éloignés du débat public et ne sont pas mobilisés, car la méfiance règne entre les deux groupes.

Peu d'institutions se situent à la croisée des chemins, et le LIEPP comme l'OFCE se comptent parmi elles. Se trouvant plus du côté de l'administration, l'OFCE est familière avec les injonctions, les contraintes de temps, de confidentialité des données et de neutralité du débat, etc. Plus proche des chercheurs, le LIEPP connaît une sociologie différente, qui explique la réponse qu'il a apportée aujourd'hui.

Pour ma part, je serais très heureux que, comme cela se pratique à l'IFS anglaise, des députés puissent avoir demandé à des chargés d'études de l'OFCE des données qui pourraient permettre d'aller ensuite vers des travaux plus approfondis.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Merci beaucoup, messieurs pour la qualité de vos interventions comme de vos réponses.

L'audition s'achève à douze heures cinquante.



Présences en réunion :

- *M. Jean-Noël Barrot*
- *Mme Sophie Beaudoin-Hubière*
- *Mme Aurore Bergé*
- *M. Jean-François Eliaou*
- *M. Régis Juanico*