

N° 642
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2021

**PROPOSITION DE LOI
CONSTITUTIONNELLE**

portant sur l'évaluation des politiques publiques par le Parlement,

PRÉSENTÉE

Par MM. Franck MONTAUGÉ, Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, M. Joël BIGOT, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mmes Marie-Arlette CARLOTTI, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Thierry COZIC, Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Patrick KANNER, Éric KERROUCHE, Mmes Monique LUBIN, Michelle MEUNIER, Marie-Pierre MONIER, M. Sébastien PLA, Mme Angèle PRÉVILLE, M. Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, MM. Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Jean-Claude TISSOT, Jean-Marc TODESCHINI, Mickaël VALLET, Mme Sabine VAN HEGHE, M. Yannick VAUGRENARD et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article 24 de la Constitution a été enrichi par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : en plus de voter les lois et de contrôler le gouvernement, le Parlement évalue les politiques publiques.

Cet ajout à la Constitution marque une étape importante dans un souci de plus en plus prégnant de recours à l'évaluation, aussi bien dans les sphères publiques que privées. Il s'agit de mesurer l'écart qui peut exister entre les objectifs affichés et les effets concrets de la mise en œuvre d'une politique. L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une des illustrations les plus évidentes de ce processus. Néanmoins, sur ce point, celle-ci n'est pas allée aussi loin que les intentions affichées par ses auteurs, Alain Lambert et Didier Migaud, comme l'avaient rappelé les promoteurs de la loi du 13 avril 2015 « visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques ».

L'évaluation des politiques publiques est également explicitement mentionnée dans trois autres articles de la Constitution. L'article 47-2 donne pour mission à la Cour des comptes d'assister le Parlement en ce sens. L'article 48 institue dans le calendrier parlementaire une semaine par mois qui, contrairement à son appellation usuelle de « semaine de contrôle », est aussi constitutionnellement vouée à l'évaluation des politiques publiques. L'article 51-2 prévoit que la création des commissions d'enquête y concourt également.

L'évaluation renvoie à l'appréciation de la conformité d'une politique avec l'objectif fixé par son auteur et à l'identification de ses autres effets. L'évaluation représente aussi un enjeu considérable pour les citoyens et tous les acteurs de la société en leur permettant d'apprécier objectivement et librement les effets des politiques publiques qui leur sont destinées.

Le Parlement est débiteur de l'évaluation et les citoyens en sont les créanciers.

Le Parlement doit utiliser les instruments mis à sa disposition par la Constitution, sauf pour les parlementaires à s'exposer à la critique de manquer de détermination à exercer leurs pouvoirs, travers qui a notamment été identifié par Guy Carcassonne.

L'évaluation des politiques publiques représente donc un enjeu démocratique considérable. Elle doit permettre aux citoyens et aux décideurs politiques d'avancer vers les choix qu'ils ont à faire, par une meilleure connaissance des problématiques objectives qui sont en jeu. A contrario, le déficit d'évaluation appauvrit le débat politique, fragilise la démocratie et affaiblit les institutions républicaines qui reposent fondamentalement sur la confiance du Citoyen. Autrement dit, l'évaluation des politiques publiques doit permettre de mieux structurer et d'élever le débat et, ce faisant, de conforter la démocratie républicaine.

Il faut donc que l'évaluation soit sûre et accessible, c'est-à-dire fiable. Le Conseil d'État a consacré à ce sujet son étude annuelle 2020, « Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques », qui se présente comme une « évaluation de l'évaluation » des politiques publiques.

La présente proposition de loi constitutionnelle vise à donner sa pleine efficacité à l'apport de la révision constitutionnelle de 2008 au regard des analyses et des recommandations récemment dégagées par les travaux du Conseil d'État auxquels les présidents des deux assemblées et plusieurs députés et sénateurs ont été associés.

Elle part de l'idée que la formulation de l'article 24 nécessite d'être précisée dans la loi constitutionnelle.

En effet, si le Parlement, cœur de la vie démocratique des institutions républicaines, est bien le lieu du vote de la loi et un des espaces de contrôle du gouvernement, il n'est pas un organisme de recherche à même d'évaluer par lui-même les politiques publiques. Néanmoins, pour évaluer par lui-même, les articles de la Constitution qui font référence à l'évaluation (47-2, 48, 51-2) lui offrent des possibilités, notamment d'investigation grâce aux commissions d'enquête, que d'autres opérateurs de l'évaluation, publics ou privés (administrations, laboratoires de recherche, experts privés, etc.), n'ont pas toujours.

Par ailleurs, comme chaque citoyen, il peut bénéficier de la plupart des travaux d'évaluation menés par d'autres opérateurs, publics ou privés. L'ajout de 2008 à l'article 24 l'incite à se référer à toutes les évaluations disponibles.

Mais son rôle doit aussi être beaucoup plus actif qu'il ne l'a été jusqu'ici. L'esprit de l'article 24 en fait un **prescripteur d'évaluations**. Dès lors, il peut être le relai des attentes des citoyens en matière d'évaluation des politiques publiques.

Les techniques disponibles du numérique peuvent dans ce sens permettre aux sites internet des assemblées de procéder à des indexations et de renvoyer à des travaux de référence.

Le présent texte a l'ambition d'organiser plus concrètement l'évaluation des politiques publiques et l'accès à celle-ci en l'ordonnant autour du Parlement.

Depuis 2008, plusieurs initiatives à l'Assemblée nationale et au Sénat ont été engagées explicitement dans ce sens. Elles viennent compléter et nourrir les travaux des commissions et les rapports parlementaires.

La diversité des objets de l'évaluation est de nature à accroître l'écho de celle-ci. **Le temps où l'évaluation ne devait être que financière doit être dépassé.** Dans la continuité de la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, les auteurs du présent texte ont eux-mêmes déposé, en 2017, deux propositions de loi destinées à améliorer la qualité des études d'impact et à instituer un Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être.

Chaque évaluation donne lieu à des méthodes propres à l'objet évalué.

L'étude du Conseil d'État a bien mis en évidence que **la performance de l'évaluation tient à l'identification et au suivi d'indicateurs depuis la conception d'une politique publique jusqu'à sa mise en œuvre.**

L'idée de l'article 1^{er} du présent texte est que, sans préjudice de toute autre initiative, ce qui doit être évalué doit *a minima* être identifié par l'auteur du texte, loi ou règlement.

Ainsi, l'enjeu de la connaissance des effets recherchés de la politique publique est d'abord explicité dans le texte. L'identification des objectifs à évaluer doit figurer dans le projet ou la proposition de loi initiaux.

Il convient également de s'assurer que les évaluations conduites en application de l'article 24 soient les plus fiables possible pour répondre aux enjeux démocratiques qui ont été soulignés.

Par rapport à d'autres évaluations que chacun est libre de réaliser, ces évaluations de l'article 24 doivent se distinguer par leur caractère de

référence en terme d'objectivité et de fiabilité. **À cette fin, le présent texte renvoie au législateur organique le soin de préciser leurs conditions de réalisation et de fiabilité en fonction des thèmes des politiques publiques, en les articulant avec les apports des organismes existant ou à créer, en envisageant les manières de consulter les citoyens qui bénéficient ou qui mettent en œuvre ces politiques.**

Faudra-t-il envisager la création d'une autorité administrative indépendante pour garantir la qualité ? Les auteurs de la présente proposition souhaitent que le débat sur l'élaboration de la loi organique mobilise le plus largement possible les citoyennes et les citoyens.

Les collectivités territoriales ont aussi un rôle éminent à jouer. Outre qu'elles développent de plus en plus des outils d'évaluation de leurs propres politiques publiques et ont à cet égard acquis une expérience, leurs élus, indépendamment des compétences exercées par leur collectivité, sont de façon générale **les témoins privilégiés et attentifs de la manière dont les politiques publiques nationales sont reçues, vécues ou souhaitées par les citoyens.** C'est d'ailleurs là que se trouve une de leur plus forte légitimité à élire une des deux chambres du Parlement.

L'article 1^{er} propose donc de créer un article 37-2 à la Constitution car, comme l'article 37-1 qui porte sur l'expérimentation, il concerne à la fois la loi et le règlement autonome.

L'article 2 lève l'obstacle de l'irrecevabilité financière sur les initiatives législatives d'origine parlementaire, notamment les amendements, portant sur des demandes d'évaluation.

Sans cet article, l'ajout de 2008 à l'article 24 est sans portée.

Dès lors que le Parlement n'a pas les moyens de tout évaluer par lui-même et qu'on lui reconnaît le pouvoir de commander des évaluations, il ne faut pas que le coût de celles-ci lui soit opposé ou qu'il soit assumé exclusivement sur le budget des assemblées. Sinon, le Parlement ne pourrait que se limiter à voter ou rejeter les demandes d'évaluation présentées par le Gouvernement ou sur lesquelles il accepterait de lever le gage, ce qui n'est pas conforme à la séparation des pouvoirs et à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

L'évaluation profite *a priori* à tout sujet, sans exclusive. Sa finalité étant d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, elle est en elle-même porteuse de recherche d'une meilleure affectation de la ressource financière. Il serait paradoxal que, lorsque cette intention est d'origine

parlementaire, elle se voit opposer les contraintes de l'article 40 dans sa rédaction actuelle.

Proposition de loi constitutionnelle portant sur l'évaluation des politiques publiques par le Parlement

Article 1^{er}

- ① Après l'article 37-1 de la Constitution, il est inséré un article 37-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 37-2.* – La loi et le règlement précisent ceux de leurs objectifs qui donnent lieu à des évaluations.
- ③ « Pour garantir la fiabilité de ces évaluations, leurs conditions de réalisation sont précisées par une loi organique.
- ④ « Les collectivités territoriales sont associées à ces évaluations. »

Article 2

L'article 40 de la Constitution est complété par les mots : « , sauf en matière d'évaluation ».