

30 septembre 2021

*Focus sur les clauses évaluatives*

## **Les clauses évaluatives : un outil législatif pour l'évaluation de l'action publique**

L'évaluation de l'action publique s'est développée ces dernières années mais ne paraît pas encore, dans la plupart des cas, être en situation d'éclairer les choix politiques. À la Cour des Comptes, à France Stratégie ou encore au Conseil d'État, tous rappellent les contraintes inhérentes à l'évaluation, qu'il s'agisse de l'accès aux données, du financement ou de la temporalité longue de la recherche. Tous constatent aussi les difficultés d'articuler le temps de l'évaluation avec celui de la décision. Plusieurs pistes d'action sont régulièrement formulées : anticiper davantage les besoins en matière d'évaluation ; rationaliser la ventilation des travaux entre administrations, institutions et équipes de recherche ; centraliser les résultats évaluatifs et les diffuser sous un format intelligible ; etc. Une de ces pistes d'action est l'inclusion de clauses évaluatives dans les lois les plus importantes, lorsqu'elles définissent des politiques, des programmes ou de nouvelles modalités de l'action publique.

### **Des clauses évaluatives pour renforcer le bouclage "évaluation - décision"**

De telles clauses obligent l'évaluation de tout ou partie des lois dans lesquelles elles sont insérées. Elles comportent généralement des précisions quant à la composition de l'organe évaluateur, au contenu de l'évaluation ou encore à sa périodicité. Par exemple, dans l'article 221 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (*loi Pacte*), il est écrit qu'un comité d'évaluation doit - dans les trois mois suivant la promulgation de la loi - être mis en place auprès du Premier ministre, et associer des membres du Parlement issus de la majorité et de l'opposition, des experts issus du milieu académique et des parties prenantes des réformes économiques menées. Il est indiqué que le comité remet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances, un rapport annuel public. Les questions évaluatives et les indicateurs de suivi sont également précisés, autour de 23 *thématiques*. Il s'agit par exemple d'évaluer "*l'impact de la transparence et de la mobilité des contrats d'assurance-vie, notamment eu égard au nombre de contrats transférés par rapport au nombre de contrats en cours.*" Installé par le Premier ministre à France Stratégie, ce comité d'évaluation a déjà remis trois [rapports annuels](#).

Une clause évaluative est d'autant plus efficace lorsqu'elle prévoit un budget pour la réalisation de l'évaluation, généralement en la confiant au gouvernement. Dans le cas des expérimentations, il arrive aussi que la clause évaluative sanctuarise un budget pour la collecte des données et la réalisation des évaluations, en leur réservant une part des crédits globaux. C'est le cas notamment du Plan d'investissement dans les Compétences (PIC) et du Programme d'investissement d'avenir (PIA). Par exemple la [convention PIA](#) qui lie l'État et la Caisse des dépôts pour l'action Ville de demain précise que "*la Caisse des dépôts devra consacrer au maximum 0,25% des crédits issus du programme d'investissements d'avenir à l'évaluation du programme et des projets financés, soit 2,5 M€*".

Ainsi, l'introduction de clauses évaluatives présenterait deux principaux avantages. D'une part, elle ferait du choix des questions sur lesquelles portera l'évaluation et des indicateurs de suivi l'objet d'un véritable débat parlementaire, à la connaissance de tous. Un tel choix est éminemment politique - et pas

seulement technique - et mérite amplement d'être débattu et défini de façon démocratique. D'autre part, elle donnerait aux évaluateurs - laboratoires de recherche, juridictions financières, administrations, cabinets d'études - une visibilité accrue sur les besoins évaluatifs, la garantie d'un financement pérenne ainsi que l'assurance d'une valorisation des résultats obtenus dans le débat public et les inciterait donc davantage à constituer les équipes nécessaires.

À cet égard, comme le souligne le Conseil d'État dans son [Étude annuelle](#) (2020), la prise en compte des évaluations dans le débat public reste à ce jour "évanescence", ce qui peut décourager les évaluateurs d'y consacrer des efforts substantiels. *A contrario*, dans le cadre des dispositifs expérimentaux, qui prévoient systématiquement des clauses évaluatives, la prise en compte des évaluations est mieux assurée et ce, "d'autant plus que le Conseil constitutionnel a souligné, dans sa décision n°2019-796 DC du 27 décembre 2019, l'exigence (...) de tirer les enseignements de cette évaluation pour décider de l'éventuelle pérennisation ou extension du dispositif". En dehors des dispositifs expérimentaux, le bénéfice des clauses évaluatives peut être illustré par l'exemple du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). L'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012, qui instituait le CICE, incluait en effet une clause évaluative. Or dès 2013, les [rapports d'évaluation](#) du CICE (disponibles sur le site de France Stratégie) ont souligné l'impact peu probant du CICE sur l'emploi, les salaires ou encore la compétitivité. En captant régulièrement l'attention des décideurs politiques, des médias, et de la société civile, ces évaluations ont vraisemblablement motivé la suppression du CICE dans la loi de finances pour 2018, ou y ont en tous cas contribué, le dispositif étant depuis transformé en allègements de cotisations sociales pour les employeurs.

### **Des clauses évaluatives pour renforcer le rôle de contrôle et d'évaluation du Parlement**

De manière fondamentale, le développement des clauses évaluatives permettrait aussi de renforcer les fonctions qu'assigne la Constitution au Parlement qui, aux termes de l'article 24 de la Constitution tel qu'il résulte de la révision du 23 juillet 2008, « vote la loi », « contrôle l'action du Gouvernement » mais aussi « évalue les politiques publiques ».

Le Parlement peut également voter l'obligation continue d'information du Parlement par le Gouvernement. De façon plus contraignante encore, il peut prévoir une clause évaluative dans le cadre d'une expérimentation, sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution, tout comme en dehors d'une démarche expérimentale, à l'instar de la loi Pacte et du CICE précités. Les clauses évaluatives apparaissent en définitive comme un bon moyen pour intégrer l'évaluation dans le processus de décision politique. De plus, et contrairement aux rapports d'évaluation sus-cités, qui doivent être remis trois ans après l'entrée en vigueur d'une loi, les clauses évaluatives permettent de fixer plus librement les échéances et la régularité de l'exercice évaluatif, et de lui prévoir des budgets appropriés. Elles ont aussi l'avantage de donner au Parlement la possibilité de débattre démocratiquement, au moment-même du vote de la loi, des questions évaluatives et des indicateurs de suivi de la loi et ce, en amont de sa promulgation. Sans méconnaître les limites politiques et pratiques de l'investissement du Parlement dans l'évaluation, les clauses évaluatives permettraient que les débats parlementaires comportent nécessairement un temps de définition des modalités d'évaluation et des indicateurs de suivi de la loi ou de certaines de ses dispositions.

L'évaluation deviendrait une composante en quelque sorte normale du processus de décision et du travail parlementaire.

## Quelle mise en pratique ?

Ces dernières années, la généralisation des clauses évaluatives a été plusieurs fois proposée ou abordée. Outre le Conseil d'État, le Comité d'Évaluation et de Contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée Nationale a proposé d'instaurer une obligation pour le Gouvernement d'évaluer *ex post* la législation (proposition n° 9). Dans son [rapport d'information](#) sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques (2018), il est question de "*généraliser les clauses d'évaluation inscrites dans la loi, prévoyant une mesure de l'impact des dispositions adoptées et précisant les objectifs, les critères et les délais de cette mesure d'impact*". Le CEC prend pour exemple la direction de l'évaluation d'impact et de la valeur ajoutée européenne, créée par le Parlement européen en 2012, et relève que "*les clauses d'évaluation inscrites dans la législation constituent la condition sine qua non de la réalisation de l'évaluation ex post*". Le CEC indique en outre que les clauses évaluatives gagneraient à inclure une clause de publication, pour la transparence du débat, ainsi que les modalités d'une consultation citoyenne, si cela est jugé pertinent. Cette référence aux dispositifs européens peut être discutée, compte tenu des limites constatées dans la pratique, mais l'idée en elle-même est cependant intéressante<sup>1</sup>.

Comme le rappelle le Conseil d'État dans son [Étude annuelle](#) sur l'évaluation des politiques publiques (2020), les clauses évaluatives peuvent aussi être accompagnées de clauses d'extinction, à l'instar de ce que prévoient généralement les dispositifs expérimentaux. Dans ce cadre, une disposition serait automatiquement caduque au terme d'un délai donné, « *sauf à avoir fait l'objet d'une évaluation qui permette au Parlement ou au Gouvernement, selon la nature juridique du dispositif, de se prononcer sur son extension, sa réforme ou son arrêt* »<sup>2</sup>. Certes, comme le souligne le vice-président du Conseil d'État, dans son discours introductif du cycle de conférences sur l'évaluation des politiques publiques (2020), les dispositifs prévoyant la caducité d'une réglementation doivent être utilisés avec prudence, car ils font courir un risque d'instabilité et donc d'insécurité juridique. À France Stratégie, un tel constat a été formulé en marge de la publication du [premier rapport](#) d'évaluation de la transformation de l'ISF en IFI. Il s'agit donc, pour citer Bruno Lasserre, d'ajuster "*de manière fine*" le contenu, la valeur et les modalités de mise en œuvre de ces clauses de « rendez-vous » et ce, "*afin de concilier les exigences d'efficacité et de stabilité*". Cependant, si la stabilité de la loi est importante pour les entreprises comme pour les citoyens, les problèmes d'efficacité de nombreuses politiques publiques sont aujourd'hui si patents que leur évaluation et le cas échéant leur adaptation ou leur remise en cause si l'évaluation en fait ressortir l'utilité, est aujourd'hui un impératif. Il n'est pas nécessaire d'associer aux clauses évaluatives des clauses d'extinction : la clause évaluative apparaît déjà à elle-seule comme suffisante pour garantir *a minima* la tenue d'un débat parlementaire autour d'un exercice évaluatif, tout en laissant la possibilité de faire évoluer ou non la loi.

Bien entendu, il n'est pas envisageable de systématiser les clauses évaluatives : les lois sont trop nombreuses et toutes ne justifient pas une évaluation. En outre, se poserait un problème juridique : une

---

<sup>1</sup> Lamarque, D. (2021). La place de l'évaluation dans les fonctions législatives et de contrôle du Parlement européen. *Revue française d'administration publique*, 177, 45-56.

<sup>2</sup> Le Conseil d'État donne l'exemple de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, et celui de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Ces deux lois prévoient leur propre échéance et précisent les conditions de leurs éventuelles prorogations. En particulier, il est exigé qu'un rapport du Gouvernement soit remis au Parlement avant une date fixée, lequel peut également "*requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures*".

systématisation supposerait vraisemblablement une modification de la Constitution<sup>3</sup>. Il s'agirait seulement d'étendre les clauses évaluatives aux lois les plus importantes. Dans cette optique, une solution pourrait être de modifier les Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, et de prévoir que, lors de l'examen des textes, les commissions compétentes examinent à chaque fois l'opportunité d'inclure ou non une clause évaluative. Lors de son intervention au Printemps de l'Évaluation de 2020 à l'Assemblée Nationale, le Commissaire général de France Stratégie a ainsi proposé que l'application des clauses évaluatives soit d'abord limitée aux politiques publiques les plus importantes. Il pourrait s'agir des politiques qui mettent en jeu plus d'un milliard d'euros d'argent public par exemple ou qui concernent plusieurs centaines de milliers de personnes. Cependant l'importance financière n'est pas forcément le seul critère. Les textes à caractère symbolique occupent une place prépondérante dans le débat public. Ce ne sont pas les plus facilement évaluables, mais leur évaluation soulignerait l'importance de l'instrumentalité des lois.

À cet égard, il apparaît opportun d'inclure les clauses évaluatives non seulement dans les projets de lois qui définissent de telles politiques publiques, mais aussi dans les propositions de lois et les ordonnances du même calibre, voire dans certains textes réglementaires ou décisions publiques majeures relatives par exemple, à de grands sujets d'organisation de l'Etat ou des services publics.

Certes, l'explicitation des indicateurs dans des clauses évaluatives peut sembler contraire à la logique politique qui mise parfois d'abord sur un impact de communication. Elle suppose, au-delà d'une évolution du travail parlementaire, une appropriation de l'approche évaluative, qui irait dans le sens d'un progrès démocratique.

Outre la liste des indicateurs et des questions évaluatives, chaque clause évaluative gagnerait à préciser la fréquence des rapports d'évaluation, leur portée ou encore les modalités de financement.

L'un des domaines privilégiés d'introduction des clauses évaluatives pourrait être les politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales, politiques par nature complexes et qui ont aujourd'hui une place centrale dans l'action publique. Il serait en effet souhaitable que, dès lors qu'un texte vise à mettre en place ou modifier une politique partagée, il prévoie au minimum un dispositif de remontées d'informations, si possible harmonisées, et le cas échéant une évaluation de la mise en œuvre du texte.

Les enjeux sont tels, qu'autour de ces constats et ces recommandations, il faut aujourd'hui susciter autour de ce projet l'impulsion politique qu'il mérite.

---

<sup>3</sup> Dans le cadre de la [Première conférence des réformes](#) (2017), le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement a ainsi proposé une modification de la Constitution ; il s'agirait de compléter l'article 37-1, qui prévoit depuis 2003 que la loi puisse comporter, pour une durée et un objet limités, des dispositions à caractère expérimental. L'article 37-1 serait simplement complété de la façon suivante (ajout surligné) : "La loi fixe les modalités de son évaluation et peut comporter une clause de réexamen automatique de certaines de ses dispositions. La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental."