



Publié sur *Le Cercle Les Echos* (<http://lecercle.lesechos.fr>)

Le Parlement et ces milliards à portée de mains

Notre pays a déjà dû enregistrer une hausse d'un peu plus de 7 milliards de rentrées fiscales votées lors du collectif budgétaire. Sachant que 2013 sera plus sévère encore, n'est-il pas grand temps que le Parlement applique la Constitution et épaulé ainsi le Gouvernement en quête de réduction, par milliards, de la dépense publique ? Le possible, c'est maintenant, selon une formule à la mode.

Un effort de 33 milliards

Le rapport remis début juillet au premier ministre par le premier Président de la Cour des comptes, Didier Migaud, est clair : il faut réaliser un effort de 33 milliards de réduction de nos déficits publics. D'évidence, cela sera fait en accentuant la pression fiscale (réduction des niches et suppression de différents effets d'aubaine, nouveau barème de l'impôt sur le revenu, efforts spécifiques demandés aux grands groupes, etc.), mais il conviendra aussi de s'atteler à une tâche plus délicate : la réduction de la dépense publique.

Une inertie en matière de dépense publique

Cette tâche est plus délicate, comme l'ont démontré – à vingt ans d'intervalle, l'éminent Pierre Lalumière et Franck Mordacq, car le poids des services votés (ce qui a déjà été voté par une loi de finances précédente : exemple, les emplois dans la Fonction publique) limite les capacités d'initiative. Par ailleurs, en temps de récession programmée (2013), il est éventuellement positif et contra-cyclique de maintenir des programmes d'investissement public. Enfin, chacun sait que bien des pans du secteur public – hospitalier notamment – manquent de moyens au regard du coût des innovations technologiques et de la vigueur de la demande sociale (exemple : vieillissement de la population).

La loi de Wagner et le risque de récession aggravée

La France n'échappera pas à la loi économique mise à jour en 1872 (dans *Fondements de l'économie politique*) par Adolph Wagner selon laquelle : "Plus la société se civilise, plus l'État est dispendieux", car il répond à une demande des citoyens de plus en plus exigeante. Dès lors que la réduction de la dépense publique n'est guère un point fort de notre Nation et

que les exemples espagnol et italien montrent que "serrer la vis" nuit de facto à l'évolution du PIB, il peut être opportun, voire plus que fondé de se pencher sur la question ardue de l'évaluation des politiques publiques.

La Constitution à l'aide de la Nation

Une réforme technique a été votée en 2001 et est entrée en vigueur de plein exercice depuis 2006 : il s'agit du remplacement de l'Ordonnance de 1959 sur le vote du budget par la LOLF : Loi organique de lois de finances. Elle a produit des effets favorables, mais une pierre angulaire de notre arsenal juridique reste instable, car peu utilisée.

La réforme constitutionnelle de 2008 a modifié l'article 24 du texte de 1958 en indiquant dans son premier alinéa : "Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques."

L'État est doté de toutes sortes de corps de contrôles à commencer par la prestigieuse Inspection des Finances : il est donc assez illusoire de tabler – en matière de strict contrôle – sur les capacités réelles du Parlement comme l'ont toujours dit des personnalités aussi différentes que Michel Charasse ou encore le méthodique Philippe Marini.

Selon la formule, un bon contrôle se fait sur place et sur pièces. Le vrai sujet, le vrai trou d'air par lesquels des centaines de millions sont dépensés mal à propos relèvent de l'évaluation des politiques publiques.

En juillet 2012, lors de la discussion en séance à l'Assemblée nationale, il y a eu des passes d'armes entre le ministre Jérôme Cahuzac et le Président de la commission des finances Gilles Carrez. Sur des heures de discussions dûment retransmises par la chaîne parlementaire LCP, il n'y a eu que quelques allusions au volet évaluation des politiques publiques par opposition aux accrochages sur le provisionnement de la liquidation du précompte ou sur le fondement du chiffrage des contentieux de l'État.

L'évaluation des politiques publiques : un enjeu démocratique

Un décret du 18 novembre 1998 fournit la définition de la notion d'évaluation : "L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre, qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers, et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques".

Il y a donc un enjeu tridimensionnel : détermination des objectifs, résultats obtenus, écarts positifs ou négatifs et appréciation d'ensemble.

Un exemple de demain peut être ici rapporté : la SNCF a pour objectif d'augmenter de 20 à 30 kilomètres/heure la vitesse commerciale de ses trains TGV. Les résultats seront au rendez-vous, mais bien des ingénieurs ont écrit que cette vitesse additionnelle allait faire dérapier plusieurs centres de coûts : usure accrue des rails, fragilité des caténaires et risques d'interruption de trafic, coûts énergétiques, etc.

Le bilan coût-avantages est loin d'être établi à une époque où le passager peut d'une part rester joignable dans le train (ou travailler, lire, dormir, etc.) et où il met de plus en plus de temps pour parvenir jusqu'à son train du fait des congestions urbaines.

Cet exemple montre que derrière la dépense publique (coûts pour la SNCF et éventuelles répercussions tarifaires sur les clients) il devrait toujours y avoir un choix démocratique.

"L'évaluation me paraît pouvoir très utilement contribuer à éclairer le dialogue public. Il ne s'agit évidemment pas de proposer une recette miracle capable de réaliser un hypothétique

consensus. Il s'agit d'apporter des éléments à ce dialogue, de lui fournir des données de référence solides, pour qu'il se développe dans de bonnes conditions. Que les intérêts et les opinions s'y opposent, c'est dans l'ordre des choses. Mais on peut attendre de l'évaluation qu'elle éclaire des zones de négociation restées jusque-là en friches faute d'information." Jacques Delors (Préface à "L'évaluation des politiques publiques" par Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard, 1984).

L'évaluation des politiques publiques : quel contenu ?

Si l'on devait résumer, l'évaluation a pour fonction de valider les choix préalablement conçus et mis en place.

Le contenu de l'évaluation d'une politique publique s'inscrit dans un carré composé de quatre têtes de chapitre. L'évaluation permet de savoir si une politique est efficace, c'est-à-dire si les résultats sont en ligne avec les objectifs. Elle permet de situer son degré d'efficacité c'est-à-dire le ratio existant entre les moyens dépensés et les résultats. Parallèlement, l'évaluation permet de vérifier si la politique poursuivie est cohérente avec d'autres décisions publiques. Enfin, l'évaluation concerne aussi les objectifs initiaux et valide leur degré de pertinence avec les questions qu'elle était supposée résoudre.

Dans notre exemple SNCF, on perçoit que la politique sera efficace (les trains circuleront plus vite), ne sera pas efficace (surconsommations de matériels et d'énergie), ne sera guère cohérente avec l'idée de croissance verte et peu pertinente lorsqu'il s'agira de "gagner" moins de 12 minutes sur un Paris-Bordeaux (si toute la ligne est sous format TGV ce qui n'est pas le cas).

L'évaluation des politiques publiques : quelle boîte à outils ?

Au plan constitutionnel, l'article 48 prévoit : "Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques".

L'expérience rapporte que le rite parlementaire incline davantage à chercher à coincer l'Exécutif sur tel ou tel sujet (contrôle) davantage qu'à être force crédible de proposition. Les mentalités évolueront sans doute, mais tel est aujourd'hui le constat.

L'inscription dans le temps de l'évaluation est primordiale : notre exemple SNCF est encore dans le domaine du négociable. D'autres évaluations sont quasiment post-mortem lorsque le sinistre pour les finances publiques a eu lieu.

Nous sommes convaincus qu'un gisement de plusieurs milliards réside dans le lancement ex ante d'évaluations de politiques publiques qui pourraient juridiquement être associées aux clauses de revoyure que certaines Lois instituent.

L'évaluation est une boîte à outils qui, bien utilisée par les Députés Charles de Courson, François Baroin, Pascal Terrasse ou les Sénateurs Gaëtan Gorce, François Marc, Jean-Vincent Placé ou Jean Arthuis pourrait utilement contribuer aux vrais choix de la Nation. Une zone de libre réflexion où l'obligation de résultat primerait l'obligation de moyen qui marque encore trop la vie de notre Parlement et certains débats stériles.

Conclusion

Pour prendre des termes d'auditeur, l'État va chercher à faire des économies en 2013 et après. Autrement dit, à minimiser les inputs en s'appuyant sur l'article 7 de la LOLF qui définit une nomenclature budgétaire par destination.

L'efficacité que nous appelons de nos vœux consisterait à maximiser le rapport outputs sur

inputs. Quant à l'évaluation, elle permettrait – au prix d'un renouvellement cognitif – de valider si le ratio entre outputs obtenus et outputs initialement escomptés était effectivement supérieur à un.

Sous réserve que l'information fournie au Parlement le soit en coûts complets ce qui est une autre dimension délicate de la question et relance le débat du degré de confiance entre les Administrations centrales et la Représentation nationale.

Jean-Yves Archer

URL source: <http://lecercle.lesechos.fr/economie-societe/politique-eco-conjoncture/politique-economique/221152535/parlement-et-milliards-a-p>