

3

Les brèves du FIFE

La place des Parlements dans la mise en œuvre de l'évaluation

De l'origine de l'évaluation au sein des Parlements à l'utilisation des résultats d'évaluation par ces derniers.

Dans la plupart des pays francophones, le Parlement exerce sa mission classique de contrôle focalisé sur les aspects budgétaires. Cependant, de plus en plus de parlementaires sont sensibles à la question de l'efficacité des mesures votées par eux. Ainsi, certains pays francophones ont adopté la notion de budget programme qui introduit déjà la notion d'évaluation des résultats, ce qui est favorable à la pratique de l'évaluation. D'autres sont allés plus loin en se dotant d'un cadre législatif et de dispositifs leur permettant de mener en leur sein des évaluations des politiques publiques.

Ancrage et origine de l'évaluation au sein des Parlements.

« L'évaluation est l'appréciation systématique de la conception, de la mise en œuvre ou des résultats d'une initiative pour des fins d'apprentissage ou de prise de décision. » C'est avec cette définition, empruntée à la Société Canadienne d'Évaluation, que les discussions ont été ouvertes, en y ajoutant un élément : l'évaluation vise notamment à mettre en évidence les facteurs explicatifs de la non atteinte des objectifs fixés.

Sur cette base, les intervenants estiment qu'il est du ressort des Parlements de suivre la mise en œuvre des mesures votées par eux de sorte à s'assurer de leur efficacité et, le cas échéant, de les ajuster.

Dans la majorité des pays représentés, cette compétence leur est clairement attribuée par la Constitution ou une loi organique :

Art. 38 Résolution no 001-2016/AN portant Règlement de l'Assemblée nationale (Burkina Faso) : « 1. Chaque année, l'Assemblée nationale nomme en séance publique six commissions générales. 2. Elles concourent au travail législatif et au contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques. Elles peuvent se saisir de toute question d'intérêt national conformément aux textes en vigueur. »

Art. 127 Résolution du 26 décembre 2014 portant révision du Règlement du Sénat (Gabon) : « Toute politique publique, et non pas seulement ses résultats, a vocation à être évaluée. »

Art. 68 Constitution de la IV^e République (Madagascar) : « Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Il vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. »

Art. 70 Constitution marocaine (Maroc) : « 2. Le Parlement vote les lois, contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. »

Art. 170 Constitution fédérale (Suisse) : « L'Assemblée fédérale veille à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. »

Il a également été relevé que la pratique de l'évaluation par le Parlement peut être déclenchée de plusieurs façons :

- Premièrement, par l'adoption de budget programme, qui implique soit de mesurer les effets et les impacts d'un programme, à l'exemple du Burkina Faso, soit que le Parlement vote la loi d'exécution du budget, comme c'est le cas au Cameroun (évaluation ex-ante). Il revient donc au Parlement d'examiner les effets d'une politique publique, en lien avec le vote du budget.
- Deuxièmement, la pratique de l'évaluation peut être encouragée par une crise de confiance envers le pouvoir exécutif. Ainsi, à Madagascar, le Parlement s'est saisi de l'outil évaluatif après une période de crise

et par méfiance envers le gouvernement. En Suisse, c'est après un scandale lié à l'existence de fiches de renseignement sur des citoyens suisses, surveillés sans base légale, qu'une unité d'évaluation au service du Parlement est créée. Au Maroc, l'évaluation s'inscrit dans un processus plus large de réformes politiques, engagé par le Roi actuel.

Les exemples apportés par les participantes et participants au forum abondent dans le sens de ces conclusions.

L'évaluation comme outil central du renforcement de la haute surveillance parlementaire.

L'évaluation est un outil central du renforcement du contrôle du Parlement sur le Gouvernement. Bien que complémentaires aux autres modes de contrôle, l'évaluation a ceci d'avantageux qu'elle permet aux parlementaires de **poser des questions qui les intéressent particulièrement au vu de leur fonction de représentants du peuple.**

Ainsi, selon les intervenant-e-s, les audits, les contrôles de performance ou les évaluations demandées par un autre acteur se concentrent sur la mise en œuvre, l'efficacité et la légalité de l'intervention publique. L'évaluation apporte au Parlement des réponses qu'il ne peut pas trouver ailleurs notamment sur les **effets des mesures, sur la résolution des problèmes sociaux et sur leur pertinence.**



« L'évaluation doit aller au-delà des résultats pour se pencher sur la question de savoir si les politiques publiques apportent réellement quelque chose à la société ».



Dans cette optique, l'appropriation des critères ainsi que du calendrier d'évaluation par le Parlement est primordiale pour lui permettre d'orienter les évaluations selon ses propres besoins d'information et les besoins de la société.

Organisation de l'évaluation au sein du Parlement.

Comment organiser au sein du Parlement cette fonction d'évaluation, Sur cette question, les intervenants-es s'accordent à dire qu'il ne revient **pas aux parlementaires d'exécuter eux-mêmes l'évaluation** des politiques publiques, par manque de temps, mais avant tout par manque de compétence.

Ainsi, en Suisse, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a été créé et réalise des évaluations mandatées par le Parlement. Les thèmes sont proposés par le CPA, mais le choix définitif est un choix politique qui est fait par le Parlement. Une commission permanente (Commission de gestion) est alors chargée de prendre connaissance du rapport et d'en tirer les conclusions politiques qui s'imposent. A Madagascar, une Direction de projet, de planification, de suivi et d'évaluation a été créée, elle sera chargée d'évaluer les lois, un ministère etc. selon un programme défini. L'approche choisie par le Gabon est de charger la Commission des finances du Sénat de suivre les évaluations, qui sont elles-mêmes réalisées par des évaluateurs externes. Le Cameroun a lui chargé la Commission des finances et du budget d'évaluer les effets des dépenses publiques. La chambre haute marocaine a quant à elle suivi la voie d'une Commission provisoire chargée de l'évaluation des politiques publiques, nommée chaque année par la Chambre des Conseillers, avec la perspective d'en faire une commission permanente dotée d'une équipe administrative dédiée à la réalisation des évaluations. Le Burkina Faso en fait de même, puisque des commissions générales chargées de contrôler la mise en œuvre des politiques publiques sont nommées chaque année par le Parlement.

Indépendance de l'évaluation et outil de prise de décision.

La question de l'indépendance de ces structures et des évaluations qui en découlent a été débattue. Il en est ressorti que le choix de la thématique à évaluer ainsi que les questions posées sont des choix politiques et qu'il appartient au Parlement de les faire, mais que les personnes chargées de l'évaluation doivent jouir d'une indépendance au niveau méthodologique et au niveau de jugement évaluatif, afin de garantir la crédibilité des évaluations. Les évaluateurs ne travaillent pas pour le Parlement, mais sur mandat de celui-ci.

Cette distinction entre l'aspect politique et l'aspect technique favorise la prise de décision stratégique des parlementaires sur la base de ces évaluations, notamment en objectivant la discussion et en permettant de rapprocher les positions des différents groupes politiques.

L'un des moyens évoqués pour assurer l'indépendance des évaluateurs est la professionnalisation de ceux-ci.

Une culture d'évaluation indispensable.

Si presque tous les pays ont institutionnalisé l'évaluation dans une loi ou dans la constitution et ont prévu des structures pour suivre et réaliser des évaluations, il y a peu de Parlements qui ont une réelle expérience dans le domaine.

A ce propos, l'exemple de la Suisse peut être mis en avant puisque le CPA existe depuis 1990 et a réalisé de nombreuses évaluations pour le Parlement depuis lors. Le Maroc a réalisé deux exercices d'évaluation, mais la pratique n'est pas encore aboutie. La culture d'évaluation est cependant indispensable à la diffusion de l'évaluation au sein des Parlements, et à l'heure actuelle certains parlementaires la perçoivent encore de manière négative, trop proche d'un contrôle.

L'année 2015, en tant qu'année internationale de l'évaluation, a constitué un premier pas

dans la direction d'une diffusion plus large de la pratique évaluative et la sensibilisation de nouveaux acteurs, mais il reste à formaliser les processus.

Utilisation des résultats d'évaluation.

Si l'évaluation est ciblée sur des critères qui intéressent le Parlement, comme celui de la pertinence ou de l'impact sur la résolution d'un problème public, elle devrait pouvoir conduire à une modification des lois évaluées si les rapports soulignent des manquements, et ne pas être utilisée uniquement pour des changements de nature organisationnelle ou managériale.

Pour ce faire, deux instruments ont été relevés : le droit d'amendement, qui permet aux parlementaires de proposer directement des modifications législatives, ou un processus de collaboration avec le gouvernement, jugé important par les intervenantes et intervenants dans un contexte où le gouvernement représente un acteur clé de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, afin de s'assurer que les recommandations suite à l'évaluation sont bel et bien mises en œuvre, la Commission des finances du Cameroun suit l'application de ces changements après le débat budgétaire. En Suisse, le Contrôle parlementaire de l'administration fait un contrôle de suivi, après la prise de position du Gouvernement par rapport aux recommandations issues des évaluations, et lui demande un rapport sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Cet instrument de suivi permet de renforcer l'utilisation de l'évaluation.

Institutionnalisation de l'évaluation par les clauses d'évaluation.

Un autre aspect susceptible de renforcer la pratique de l'évaluation par le Parlement est celui de l'adoption de clauses d'évaluation. Ainsi, en plus des clauses générales citées plus haut, c'est-à-dire des obligations générales, inscrites dans la Constitution ou une loi organique, d'évaluer l'efficacité des mesures

prises par l'administration, les parlementaires ont la possibilité d'inscrire dans les lois des dispositions spécifiques prévoyant une évaluation de ces lois et définissant par exemple les critères selon lesquels l'analyse doit se faire (« clauses de rendez-vous »). Selon les recommandations émises par l'Office fédéral de la justice en Suisse, une telle clause devrait contenir des informations sur le destinataire de celle-ci (qui va recevoir l'évaluation ?), l'autorité chargée de faire rapport (qui va présenter l'évaluation ?), le moment de l'évaluation (quand l'évaluation sera-t-elle réalisée ?), l'objet de l'évaluation (sur quoi l'évaluation porte-t-elle ?), le produit de l'évaluation (comment les résultats doivent-ils être présentés ?) et les critères de l'évaluation (quel est l'angle sous lequel il convient d'observer ?). D'autres éléments sont optionnels, comme l'objectif de l'évaluation (quel est le but recherché ?) ou l'autorité responsable de faire rapport (qui va réaliser l'évaluation ?).

Cet instrument n'est cependant pas encore très répandu dans les pays francophones, mis à part quelques cas dont la Suisse fait partie. Le potentiel de ces clauses est donc très grand pour la diffusion de l'évaluation au sein des Parlements, car cela leur permet de s'approprier les critères d'évaluation et de systématiser le recours à l'évaluation.

Coordination avec le Gouvernement et les Institutions supérieures de contrôle.

Enfin, la question de la coordination entre les activités évaluatives du Parlement, du Gouvernement et de la Cour des comptes a été abordée. Les intervenants-es ont alors souligné qu'il n'existe pas, à l'exception de la Suisse, de véritables instruments de coordination entre ces différentes instances. En effet, le Contrôle parlementaire de l'administration collabore étroitement avec le Contrôle fédéral des finances ainsi que les organes chargés d'évaluation au sein des différents départements, afin de savoir quelles sont les évaluations en cours et programmées. Une

base de données des évaluations menées au niveau nationale est notamment tenue par ces différents acteurs, et des échanges réguliers sont notamment prévus avec le Contrôle fédéral des finances par la loi.

Recommandations retenues

Les échanges qui se sont déroulés dans le cadre de ce Forum indiquent que l'évaluation est sur la bonne voie au niveau parlementaire. Ainsi, les participantes et participants sont convaincus de son importance au sein des Parlements, et l'on peut noter d'importants progrès au niveau de son institutionnalisation (inscription dans la Constitution ou la loi organique).

Cependant, l'on relève encore peu d'expériences de mise en œuvre, ce qui constituera la prochaine étape de la diffusion de l'évaluation. A ce titre, le partage de pratiques entre les pays, dont certains sont à un stade d'utilisation de l'évaluation plus avancé que d'autres, est indispensable.

L'on constate des progrès dans le domaine de l'utilisation de l'évaluation, avec notamment de plus en plus de questions posées par le Parlement au Gouvernement en termes de pertinence, de cohérence, d'efficacité et d'efficience des politiques publiques, mais le souhait des participants au Forum est d'aller plus loin.

Un moteur important de cette diffusion réside dans la reconnaissance de l'évaluation en tant que nouvel outil de travail parlementaire. Ainsi, elle permet aux acteurs concernés d'avoir plus d'information par rapport à l'impact des lois votées (fonction législative); de s'assurer de la bonne couverture des besoins de la population (fonction de représentation du peuple); et de renforcer le pouvoir d'intervention du Parlement à travers notamment la maîtrise des thèmes, des critères et du calendrier de l'évaluation (fonction de contrôle du Gouvernement).

Le modèle idéal dessiné tout au long de ce Forum est celui d'un Parlement conscient de ces avantages, qui **prenne l'initiative d'évaluer les politiques publiques en ayant à sa disposition un service d'experts-es** pour réaliser les études de manière scientifique et indépendante, qu'une délégation de parlementaires définisse les questions d'évaluation, prenne connaissance du rapport d'évaluation et qu'elle élabore des recommandations sur cette base, dont elle assure également le suivi au niveau de leur mise en œuvre.

Conclusion par rapport aux objectifs du Carrefour.

L'objectif principal de ce forum était de mettre en avant différents exemples d'institutionnalisation de l'évaluation au sein du Parlement afin de pouvoir tirer de ces diverses expériences des leçons ou des conseils applicables dans d'autres contextes.

Le défi est maintenant double. D'une part, **l'institutionnalisation de l'évaluation doit se poursuivre au niveau des lois votées**, au moyen notamment de clauses d'évaluation. Cet outil permet alors d'inscrire l'évaluation de politiques spécifiques à l'agenda parlementaire et d'intégrer l'évaluation dans le cycle habituel des politiques publiques. Le Parlement peut de cette manière également s'assurer que les critères de l'évaluation, définis par la clause, sont de nature à répondre à ses propres besoins d'information.

D'autre part, et c'est un élément primordial pour la réussite du premier défi, il est nécessaire de **persévérer dans l'effort déjà entrepris de renforcement des capacités des parlementaires** dans le domaine de l'évaluation et de la mise à leur disposition de spécialistes de l'évaluation.

Les parlementaires présents au Forum étaient tous convaincus de la nécessité de l'évaluation, mais ce n'est pas encore le cas de l'ensemble des parlementaires francophones, dont certains n'ont encore jamais entendu parler d'évaluation.

Un effort important dans le sens de la **sensibilisation à l'utilisation de l'évaluation** doit donc être entrepris.

*Auteur : Marion BAUD-LAVIGNE,
(SEVAL - chargée de recherche en
évaluation à l'IDHEAP – FIFE2016)*



Nous contacter

111, rue de Montreuil
75011 Paris (France)
mail : rfe.asso@gmail.com

Nous suivre

Site internet : www.portail-rfe.org
Facebook : @RFEvaluation