

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Examen du rapport d'information sur les emprunts immobiliers à taux variables (M. Frédéric LEFEBVRE, Rapporteur)..... 2
- Examen du rapport d'information sur l'évaluation des politiques de l'emploi (MM. Frédéric Lefebvre et Gaëtan Gorce, Rapporteurs) ..... 8
- Informations relatives à la Commission ..... 14

Mercredi  
26 mars 2008  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 67

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence  
de M. Didier Migaud,  
*Président*  
puis,  
de M. Michel Bouvard  
*Vice-président***



Le **Président Didier Migaud** a indiqué que la Commission allait examiner deux rapports d'information, le premier ayant trait aux emprunts immobiliers à taux variable. Il a observé que, relativement peu répandus en France, ils peuvent toutefois être à la source de graves difficultés pour des acquéreurs qui auraient mésestimé l'effet d'une hausse des taux et que le rapport présenté par Frédéric Lefebvre avait pour objet de déterminer s'il s'agissait d'un problème d'information des emprunteurs, d'un défaut d'encadrement de la hausse des taux ou d'autres difficultés et de faire des propositions tendant à remédier aux problèmes identifiés.

Le second rapport d'information a trait aux évaluations des politiques de l'emploi, dont on peut considérer qu'elles sont, à ce jour, très insuffisantes. Alors que les montants investis sont considérables, certains dispositifs sont reconduits sans que leur efficacité ait été mesurée, d'autres sont introduits sans aucune étude d'impact préalable. La mission d'information conduite par Frédéric Lefebvre et Gaëtan Gorce fera des propositions tendant à renforcer l'évaluation de l'efficacité des politiques de l'emploi.

**M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur**, a tout d'abord remercié le Président et les membres de la Commission pour la confiance qui lui a été accordée en le nommant Rapporteur de la mission d'information sur les emprunts immobiliers à taux variable. Ce sujet avait suscité une intervention du Président de la Commission comme du Rapporteur dans le cadre du projet de loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs. Les difficultés éprouvées par certains emprunteurs avaient été révélées et il convenait de prendre les dispositions nécessaires pour que de telles situations ne se renouvellent pas.

La spécificité du rapport consiste en ce qu'il s'agit d'un travail sur les emprunts et non les prêts à taux variable. En réponse au souhait émis lors de la création de la mission d'information, le Rapporteur a essayé d'appréhender le sujet du côté des emprunteurs et non des prêteurs, pour adapter le prêt à taux variable au moyen de recommandations qui ont toutes pour objectif de correspondre à la réalité des emprunteurs. Les propositions relatives à l'ingénierie des établissements financiers trouvent leur source dans cette démarche.

Comme le rappelait le Président Didier Migaud, les prêts à taux variable sont peu développés en France. Toute une partie du rapport présente les différences qui peuvent exister entre la distribution de ces prêts dans notre pays et aux États-Unis ou dans d'autres États européens -particulièrement le Royaume-Uni et l'Espagne-. Le contexte réglementaire protecteur des emprunteurs est notamment mis en exergue, même si un petit nombre de personnes s'est tout de même retrouvé en situation difficile et que des réponses appropriées doivent être apportées.

Au-delà de ces difficultés, des dossiers d'emprunteurs ont été portés devant les tribunaux à propos de l'interprétation des contrats de prêt souscrits. Un traitement au cas par cas a été initié dès l'automne et tout le monde s'accorde aujourd'hui à penser qu'il a globalement bien fonctionné. Les dossiers les plus délicats ont été pour l'essentiel réglés. Quelques difficultés subsistent. Il faut garder à l'esprit que les dossiers litigieux faisant l'objet d'une démarche contentieuse sont environ 200. Dans certains cas, les prêts proposés étaient si sophistiqués et les contrats si complexes que les vendeurs eux-mêmes n'auraient pas compris le fonctionnement du prêt, ce dont semblent attester des mentions manuscrites. Tout comme il

faut écarter l'idée d'une crise des *subprimes* française, du moins dans son ampleur, il convient de ne pas déduire des cas en cours une volonté délibérée de nuire aux emprunteurs, mais de dresser le constat de produits qui leur ont donné le sentiment d'avoir été trompés.

En se plaçant du point de vue des emprunteurs qui font le choix de souscrire des prêts à taux variable, aujourd'hui essentiellement distribués par des établissements spécialisés, c'est la question de leur profil qui se pose en premier. Schématiquement, trois types de profils peuvent être dégagés. À un bout de la chaîne, figurent les investisseurs, qui cherchent des solutions dynamiques et peu coûteuses, auxquels peuvent être adjoints la plupart des acquéreurs d'une résidence secondaire, qui ne mettent pas en jeu l'économie générale du budget de leur ménage. L'institution d'un plafonnement systématique du taux des emprunts avait été envisagée. Elle ne répond pas à la problématique de ces emprunteurs qui obtiendraient une protection forte qu'ils ne souhaitent pas et subiraient, en contrepartie, un renchérissement du coût de leur emprunt. De plus, rien ne garantit que les établissements parviendraient à acquérir des « caps » – plafonds du taux – en suffisance sur le marché pour continuer à distribuer du prêt à taux variable. Aucun encadrement du fonctionnement des prêts n'est donc proposé pour l'ensemble des emprunteurs. En revanche, le rapport s'attache à renforcer la transparence pour l'ensemble des emprunts à taux variable au moyen de plusieurs propositions.

À l'autre bout de la chaîne, figurent les emprunteurs de condition modeste finançant leur résidence principale. Ces emprunteurs ne se voient généralement proposer que des prêts à taux variable. Les banques généralistes qui proposent du prêt à taux fixe peuvent émettre des doutes sur leur solvabilité, alors qu'elles ont fait du prêt immobilier un produit d'appel, et des montages complexes avec lissage doivent souvent être élaborés, ce que permet le taux variable. Pour les emprunteurs bénéficiant de prêts conventionnés, pour l'essentiel des prêts à l'accession sociale, dont les revenus sont modestes, les prêts à taux variable doivent laisser place à des « prêts à taux maîtrisable » comportant une protection qui ne soit pas que de façade mais réellement efficace.

Pour les emprunteurs présentant un profil intermédiaire, le rapport propose d'obliger les établissements à offrir aux demandeurs une solution de « prêt à taux maîtrisable », sous des formes présentées dans le rapport, en alternative au prêt à taux variable. L'emprunteur peut opter pour un tel prêt ou une autre formule, l'essentiel étant qu'il soit en mesure d'arbitrer entre les solutions qui lui sont proposées.

Pour que les emprunteurs puissent arbitrer et opter pour ce qui leur convient le mieux, un effort sans précédent est demandé en matière de transparence. Un amendement au projet de loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs a d'ores et déjà été présenté par le Rapporteur et adopté à l'unanimité. Il prévoit la fourniture obligatoire de simulations dans l'offre de prêt. Au cours des auditions, il est apparu que ce stade est déjà tardif, malgré le délai de réflexion obligatoire, que le projet d'acquisition est déjà avancé, et que la fourniture de certaines simulations pendant la phase précédente, où l'emprunteur demande quel financement peut lui être proposé, serait une bonne chose.

Or, cette phase n'est pas réglementée et il n'est pas nécessairement souhaitable qu'elle le soit. Plus généralement, ce qui sous-tend les propositions du rapport, c'est le souhait que les établissements s'engagent dans un délai de 10 jours à les appliquer et à travailler sur les modalités de leur mise en œuvre. Il faut avancer vite sur ce sujet. D'une part, à défaut d'engagement ou d'avancées significatives dans les semaines suivantes, des dispositions législatives devront être prises dans les textes à venir. D'autre part, pour les emprunts en

cours, le traitement au cas par cas des dossiers difficiles doit se poursuivre et il est proposé de demander aux établissements une application rétroactive des préconisations pour les prêts conventionnés. Il est aussi demandé à la profession de transmettre plus tard un rapport sur les procédures et solutions mises en œuvre pour traiter les dossiers durement affectés par la hausse des taux, qui doivent être l'occasion de rappeler aux emprunteurs qu'un médiateur existe et qu'ils peuvent le saisir.

Trois idées irriguent donc les quinze propositions formulées : parvenir à adapter le niveau de protection au profil des emprunteurs – ne pas pénaliser les investisseurs, protéger les plus modestes –, améliorer la transparence pour tous et faire profiter les détenteurs actuels de prêts conventionnés de la protection renforcée qui serait instituée pour ces emprunteurs à l'avenir.

Le Rapporteur souhaite formuler une dernière remarque s'agissant de deux propositions qui suscitent des réserves mais qui sont essentielles. La première concerne l'interdiction des taux d'appel. Même si ces taux réduits ont été initialement proposés dans de bonnes intentions, permettant aux emprunteurs d'alléger les dépenses engagées en début de prêt, d'une part, certaines dérives ont pu être observées qui constituent une tromperie, par exemple des tableaux d'amortissement calculés sur leur base, d'autre part ils produisent un effet d'optique qui peut induire en erreur. D'autres moyens sont envisageables pour que les établissements puissent continuer à proposer des offres ciblées sur les premiers mois.

La seconde proposition a trait à l'amortissement négatif. On ne peut accepter pour certains emprunteurs qu'ils se retrouvent en situation d'amortissement négatif, pris au piège dans l'attente d'une baisse des taux qui peut ne pas se produire. Des discussions ont été engagées sur ce point pour que les prêts à taux maîtrisable, parmi lesquels les prêts conventionnés, excluent cette possibilité. Lorsque le projet immobilier est financé par plusieurs prêts accordés par l'établissement, notamment avec un prêt à taux zéro, l'interdiction d'amortissement négatif doit s'apprécier au niveau de l'ensemble du projet pour ne pas mettre en péril l'existence même de ces montages. C'est du point de vue du capital restant dû par l'emprunteur, tous prêts confondus, que l'amortissement ne doit pas être négatif. Ceci précisé, le rapport préconise bien que ne puissent être qualifiés de prêts à taux maîtrisable ceux qui autorisent l'amortissement négatif.

Le **Président Didier Migaud** a salué l'importance et la qualité du travail accompli. Le rapport dresse un état des lieux des emprunts à taux variable et formule des propositions intéressantes. Certes la part de ces prêts est faible en France, mais les conséquences des variations de taux pour les personnes qui les ont souscrits sont importantes. Les propositions formulées par le rapport tendent à prévenir des situations difficiles. On ne peut que se réjouir à cet égard de l'utilisation peu développée du crédit hypothécaire en France.

Il semble judicieux de s'adresser aux établissements de crédit pour leur permettre de réagir en disposant d'un certain délai pour trouver les moyens appropriés de mettre en œuvre les propositions. Cette démarche ne doit cependant pas conduire, si elle ne donnait pas satisfaction, à exclure une intervention législative, et un véhicule législatif en constituera bientôt l'occasion. Il convient d'attirer l'attention des établissements sur leur intérêt à avancer rapidement.

Il convient aussi d'insister sur le traitement à apporter aux emprunts en cours. Les propositions formulées concernent l'avenir. Des difficultés réelles existent actuellement et les tribunaux ont été saisis. Il faut donc continuer à inciter les prêteurs à apporter les réponses les plus adaptées aux emprunteurs en difficulté.

Le Président Didier Migaud a enfin souligné que les protections proposées pour les prêts sociaux constituent une avancée intéressante, avec l'instauration de plafonds.

**M. René Couanau** a souligné le travail fouillé et précis effectué et a approuvé cette démarche d'incitation positive, plutôt que le recours à la loi. Il s'est cependant interrogé sur les moyens dont dispose la Commission des finances pour vérifier la bonne application des recommandations.

**M. Alain Rodet** a rappelé que des mesures d'encadrement avaient été prises suite aux désordres constatés sur les prêts à taux d'intérêt progressif, qui avaient été utilisés à grande échelle dans les années 1980. Cette réglementation semble n'avoir pas été suffisante. Il s'est interrogé sur les liens entre le Crédit Foncier et le groupe Caisse d'Épargne, auquel il appartient. Enfin il a émis l'hypothèse que l'attitude coopérative et rassurante des banques s'expliquerait par la perspective d'une banalisation des livrets A.

**M. Jean-Pierre Brard** a jugé le rapport intéressant car mettant le doigt sur des situations dramatiques. Les banques craignent les répercussions sur leur réputation et une position consensuelle du Président et du Rapporteur conforterait le poids des recommandations proposées. Si l'octroi aux banques d'un délai de mise en œuvre de ces dernières est acceptable, il serait toutefois utile de disposer d'un observatoire pour suivre dans la durée les mesures prises ; faute de quoi l'appât du gain inciterait les banques à renouveler leurs méthodes perverses. Il serait également utile, pour dynamiser le zèle des banques, de revivifier le souvenir de l'intervention législative dans l'affaire des cartes bleues.

**M. Michel Bouvard** a souligné la qualité du travail et sa méthodologie. Il est souhaitable de ne pas utiliser la voie législative, sous réserve que les délais accordés aux établissements soient compatibles avec le prochain véhicule législatif. Des instances de contrôle surveillent les pratiques des établissements. Or, certaines qui sont évoquées sont abusives. Il serait intéressant d'analyser la motivation et les méthodes de suivi utilisées pour contenir le développement de pratiques déviantes.

**M. Charles de Courson** a soulevé le problème, simplement évoqué dans le rapport, des produits liés aux prêts, à savoir les assurances. La faiblesse des marges pratiquées par les établissements français, illustrée dans le rapport, conduit à examiner les conditions de souscription de ces produits annexes distribués par des filiales spécialisées des banques. Ces produits multiples – assurance chômage, assurance-vie, rupture familiale... – occasionnent des coûts élevés. Il faudrait proposer d'obliger par voie conventionnelle un minimum de concurrence sur ces produits d'assurance liés aux prêts bancaires.

**M. Philippe Vigier** a insisté sur la qualité du rapport, montrant la situation dramatique des personnes de condition modeste. Il faudrait obtenir une charte signée par les banques, avec engagement sur les quinze propositions. Il serait également utile de travailler sur les frais de dossier, les conditions attachées aux prêts relais et les modalités du remboursement anticipé. De la grande variété des situations constatées, il ressort que ce sont toujours les personnes les plus modestes qui supportent le plus de difficultés.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a salué la qualité du travail accompli par le Rapporteur et s'est déclaré en accord avec les observations de MM. Charles de Courson et Philippe Vigier en matière de relations entre les particuliers et les banques. Les emprunteurs souscrivent souvent des assurances au-delà de leurs besoins et les conditions de leur octroi, notamment les visites médicales, doivent être examinées.

**M. François Goulard** a indiqué que, sur ce sujet particulier, un fichier des emprunteurs pour les personnes privées, à l'instar de ce qui se fait pour les entreprises, fait défaut. Son existence éviterait les situations de cumul de crédits, qui occasionnent du surendettement. Ces situations sont d'ailleurs connues des banques, qui ne sont pas toujours de bonne foi. Un fichier de centralisation des risques permettrait une connaissance des situations réelles et limiterait les risques.

Le **Président Didier Migaud** a souhaité que la Commission aille au-delà de la publication du rapport et mandate le Rapporteur pour défendre les quinze propositions du rapport devant les établissements de crédit et obtienne des engagements de les mettre en œuvre.

En réponse aux différents intervenants, **M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur**, a souligné la nécessité d'afficher un consensus sur ce sujet et la détermination de la Commission à encadrer de façon précise les prêts à taux variable par la voie législative si les banques ne présentent pas des avancées rapides. Le souvenir de l'intervention du législateur sur le sujet de la carte bleue, il y a quelques années, peut constituer une incitation. La stratégie est de demander aux banques de prendre des engagements pour mettre en application les préconisations du rapport dans un délai de dix jours. Cela permettra au Parlement de disposer d'éléments précis de mise en œuvre d'ici un mois et demi et de prendre éventuellement des mesures complémentaires dans le cadre de la discussion sur le projet de loi de modernisation de l'économie, si les premières avancées s'avéraient insuffisantes. Cette stratégie permet en outre des avancées plus rapides que la voie législative. Le Gouvernement l'a d'ailleurs adoptée à plusieurs reprises avec les partenaires sociaux, ce qui a permis d'aboutir à plusieurs reprises à des accords intéressants.

– S'agissant du lien entre les Caisses d'épargne et le Crédit foncier de France – CFF –, les auditions ont fait apparaître que les premières sont parties prenantes du processus actuel, que les responsabilités sont assumées et que tous sont conscients de la nécessité de « sortir par le haut ». On peut rappeler que le médiateur des Caisses d'épargne est celui qui intervient pour l'essentiel des dossiers du CFF.

– Si les établissements bancaires et financiers ne prennent pas leurs responsabilités et ne proposent pas de réelles avancées sur ce sujet, elles risquent de perdre la confiance des emprunteurs et de voir disparaître les prêts à taux variable. Certains établissements spécialisés proposent en grande majorité ces produits et risqueraient aussi d'être plus qu'affaiblis.

– D'après les informations dont le Rapporteur dispose, l'État assume ses responsabilités, sous toutes ses formes.

– S'agissant des frais annexes, des progrès ont déjà été accomplis dans le domaine des assurances. Le sujet a été abordé au cours des auditions même s'il va bien au-delà de celui de la mission d'information. Il mérite certainement de s'y pencher à nouveau. Le Sénat a adopté un amendement dans le projet de loi pour le développement de la concurrence au service des consommateurs qui ouvre la possibilité d'avoir recours à des assurances

extérieures. Cependant, la rédaction du dispositif est ambiguë et les liens capitalistiques existants entre les banques et les assurances de groupe font qu'il est encore très difficile aujourd'hui d'avoir recours à un assureur extérieur. Les sénateurs ont ouvert une brèche. Il conviendra probablement d'aller plus loin.

**M. Charles de Courson** a considéré que l'article 25 de la loi du 3 janvier 2008 posait problème car sa rédaction laisse entendre au contraire que l'emprunt et l'assurance sont des produits liés.

**M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur**, a rappelé l'historique de l'adoption de cet amendement souhaité à l'origine par l'AFUB – Association française des usagers des banques – qui est très active dans la dénonciation de certaines pratiques bancaires. Les discussions ont abouti à une rédaction qui altère la portée du texte. S'agissant des frais de dossier, un encadrement existe déjà pour les prêts conventionnés. Quant à prévoir des mesures d'encadrement pour tous les emprunts, il convient de ne pas enlever toute marge de manœuvre aux établissements car l'absence de concurrence qui en résulterait finirait par nuire au consommateur lui-même. Le présent rapport s'attache avant tout à protéger les emprunteurs modestes avec la mise en place de prêts à taux maîtrisable.

Le Rapporteur a indiqué qu'il partageait initialement l'avis de François Goulard sur la nécessité de mettre en place un fichier national positif sur l'endettement des personnes privées. Il s'agit d'un débat ancien au sujet duquel la Commission nationale de l'informatique et des libertés s'est prononcée à plusieurs reprises. Cependant, les différentes auditions des responsables de banques et d'associations ont montré, ce que corroborent les études faites sur le sujet, que la plupart des situations de surendettement proviennent de changements dans la situation personnelle des emprunteurs, ce à quoi le fichier positif n'apporte pas de réponse.

**M. Charles de Courson** a souligné que les études montrent effectivement que la première cause de surendettement des ménages est l'incapacité à gérer leur budget, la deuxième est la rupture familiale et la troisième le chômage. Cependant, il serait tout de même bénéfique de mettre en place un fichier positif qui comprendrait notamment les cartes de crédit à la consommation. Certaines personnes ont sept ou huit de ces cartes et se rendent compte trop tard de leur niveau d'endettement.

**M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur**, a rappelé que dans les cas de surendettement liés au recours au crédit, l'emprunteur à taux variable n'est pas initialement surendetté. Les cas relatés par la presse montrent que c'est souvent le recours à d'autres crédits et réserves d'argent, qui s'ajoutent postérieurement à la souscription du prêt, qui crée des situations financières difficiles. Les interlocuteurs rencontrés sont conscients que le législateur est très attentif à ce sujet et pourrait s'en saisir.

Le **Président Didier Migaud** a proposé, d'une part, d'adopter les propositions du Rapporteur et de voter la publication du rapport. D'autre part, il a invité le Rapporteur à faire le point devant la Commission sur les avancées de ce dossier au moment de l'examen du projet de loi sur la modernisation de l'économie. Des propositions d'amendements pourront alors être faites si les établissements ont insuffisamment avancé dans la mise en œuvre des recommandations adoptées.

**M. Charles de Courson** a souhaité quelques précisions sur deux points. Il a d'abord souligné que les critiques à l'encontre des taux d'appel ont concerné des taux qui n'étaient pas identifiés comme tels et s'est interrogé sur l'interdiction totale de ces pratiques. Il a ensuite rappelé qu'il serait utile de modifier l'article 25 de la loi du 3 janvier 2008 s'agissant de la souscription des assurances des prêts.

**M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur**, a répondu que l'interdiction des taux d'appel était la seule mesure simple et claire pour éviter que des emprunteurs ne soient induits en erreur. D'autres types d'offres commerciales sont possibles. Les développements du rapport consacré à cette question le montrent. S'agissant de la possibilité de souscrire l'assurance de son choix, le sujet n'entre pas dans le champ de la mission d'information et n'a donc pas sa place au sein des propositions que contient le rapport. Les établissements proposant du prêt à taux variable ne sont pas nécessairement concernés et inversement. La rédaction issue de l'amendement adopté au Sénat devra faire l'objet de travaux à venir.

La Commission a *adopté* à l'unanimité le rapport et ses quinze recommandations et en a autorisé la publication, en application de l'article 145 du Règlement.

Puis la Commission a examiné le rapport sur l'évaluation des politiques de l'emploi.

**M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur**, a indiqué que ce travail sur l'évaluation avait été mené avec humilité, beaucoup de réflexions ayant déjà été menées sur ce sujet, notamment par le Président Didier Migaud et M. Michel Bouvard ici présents. Après de nombreuses tentatives visant à renforcer l'évaluation, faites par la gauche comme par la droite, et qui ont échoué, des avancées importantes dans ce domaine ont été réalisées par la mission d'évaluation et de contrôle – la MEC – et par la loi organique relative aux lois de finances – la LOLF –. Toutefois, en dépit de ces avancées et de progrès récents tels que la révision générale des politiques publiques et la création du secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, la France enregistre un retard considérable par rapport aux démocraties comparables. Notre système fonctionne selon un principe de verticalité, alors qu'il faudrait développer l'horizontalité. Aucune des études d'impact – dont le nombre a augmenté au cours de la période récente – n'est ainsi transmise au Parlement, alors qu'elles pourraient éclairer ses débats. Notre pays manque également de chercheurs spécialisés sur ce sujet. C'est pourquoi la présente mission d'information a retenu des propositions très volontaristes, afin d'enclencher un vrai changement. C'est la réussite même des politiques menées qui est en jeu.

Le **Président Didier Migaud** a considéré qu'il s'agit d'un sujet crucial. Il est regrettable que le Parlement ne soit pas davantage associé à la révision générale des politiques publiques. Celle-ci est menée, hormis la participation des Rapporteurs généraux des commissions des finances, dans le secret des cabinets ministériels. Cette opacité n'est pas satisfaisante et ne correspond pas à l'esprit de la LOLF, quant au constat partagé. Si les résultats de ce processus sont présentés brutalement au Parlement et aux Français, sans un travail des commissions parlementaires en amont, qui va de pair avec débat contradictoire et un minimum de pédagogie, ils susciteront beaucoup de malentendus et de polémiques inutiles.

**M. Gaëtan Gorce, Rapporteur**, a indiqué que la création de cette mission d'information a été inspirée par l'expérience qu'ont vécu les Rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008. Beaucoup des propositions concernant l'emploi figurant dans ce texte ont été présentées sans qu'aucune évaluation justifiant ou expliquant les réformes proposées ne soit présentée par le Gouvernement. Cette situation est

aberrante, compte tenu des sommes en jeu, qui dépassent les 50 milliards d'euros si l'on ajoute aux crédits budgétaires de la mission *Travail et emploi* les dépenses fiscales qui y sont rattachées et les transferts de recettes compensant les allègements généraux. Les évaluations *ex ante* sont trop rares et restent confidentielles quand elles existent. Depuis 2006, un tiers seulement des projets de loi, hors autorisation de ratification, en fait l'objet, et rares sont celles communiquées au Parlement. Des textes aussi importants que les projets de loi relatifs au pouvoir d'achat, au service public de l'emploi fusionnant l'ANPE et l'Unédic ou encore le projet de loi relatif au travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat, dit TEPA, n'ont pas fait l'objet d'études d'impact.

Les évaluations *ex post* restent également insuffisantes. Cette insuffisance ne s'explique pas par un manque de moyens. Les outils d'évaluation sont nombreux : Cour des comptes, inspection générale des affaires sociales – IGAS –, direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – DARES –, du ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, centre d'études de l'emploi, conseil d'orientation de l'emploi, *etc.*, mais ils sont dispersés et mal utilisés. Même la LOLF n'a pas produit les effets escomptés, car des pans entiers de dépenses – telles que les dépenses fiscales, les dotations de décentralisation ou les transferts de recettes compensant les exonérations de cotisations – ne font l'objet d'aucune mesure de la performance, ou d'une mesure très lacunaire : un seul indicateur est consacré aux dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi*, qui représentent 9,6 milliards d'euros en 2008. La faible demande d'évaluation de la part des pouvoirs publics, l'instabilité chronique des dispositifs et l'absence de culture de l'évaluation en France sont les principales causes de ces insuffisances.

Pour faire évoluer les choses, il faudrait faire de l'évaluation des politiques de l'emploi une démarche exemplaire en matière d'évaluation des politiques publiques. La première des propositions formulées concerne l'évaluation *ex ante*, réalisée avant de créer un dispositif. Il s'agit de rendre les études d'impact préalable obligatoires, sous peine de rendre le projet de loi irrecevable, comme l'a proposé le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, présidé par M. Édouard Balladur. Une procédure de saisine du Conseil constitutionnel serait mise en place afin d'assurer le respect de cette obligation.

La deuxième proposition consiste à élaborer une méthodologie d'évaluation des politiques de l'emploi. La rédaction de cette grille d'analyse pourrait s'inspirer de celle mise en place par le Royaume-Uni en matière d'évaluation, sur le modèle d'un document intitulé « livre vert ».

Pour que les études soient utiles, et qu'elles fassent, en quelque sorte, référence dans le débat public, il faut envisager une réforme ambitieuse de la procédure législative – dépassant le cadre de ce rapport. Elle pourraient consister, sur le modèle britannique, à discuter en deux temps : une première discussion, en séance publique, sur l'opportunité du texte, son contenu général faisant l'objet d'un débat politique qui prendrait en compte l'étude d'impact, puis, après son examen détaillé en commission, un nouvel examen en séance publique. Il serait également souhaitable de recourir systématiquement à des commissions spéciales pour l'examen des textes, ce qui permettrait aux commissions permanentes de se recentrer sur leur fonction de contrôle.

**M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur**, a précisé qu'il serait également souhaitable de prévoir une procédure de sanction intermédiaire en cas d'absence ou d'insuffisance de l'étude d'impact, consistant à opérer un renvoi en commission des seuls articles dont les effets n'auraient pas été évalués. Les études d'impact pourraient faire l'objet d'un avis de la Cour des comptes, qui resterait confidentiel mais qui contribuerait à renforcer la qualité des études.

**M. Gaëtan Gorce, Rapporteur**, a indiqué qu'un programme annuel d'évaluation en matière d'emploi devrait être élaboré par les commissions des finances et des affaires sociales, et soumis au comité d'évaluation et de contrôle créé en janvier dernier par le Président de l'Assemblée nationale. Le Parlement pourrait saisir directement les services de l'État compétents : centre d'analyse stratégique, IGAS, DARES, centre d'étude de l'emploi, par exemple, de demandes d'évaluations sur des thèmes précis.

Le débat budgétaire devrait être recentré sur la performance, telle qu'est mesurée par les indicateurs, dont la pertinence devrait être renforcée. La qualité des évaluations pourrait être améliorée en facilitant l'accès des chercheurs aux données figurant dans les fichiers administratifs de l'ANPE, de l'Unédic, des caisses d'allocations familiales, des conseils régionaux, etc., grâce à un assouplissement de la loi du 7 juin 1951. La création d'un pôle de compétitivité consacré à l'évaluation des politiques publiques pourrait également être envisagée.

Pour renforcer les suites des évaluations, chacune devrait conduire à une audition de l'évaluateur et du ministre ou du responsable de programme concerné en commission. Les travaux menés alimenteraient aussi un débat annuel au Conseil économique et social, qui serait une forme de « discours sur l'état social », associant les élus et les partenaires sociaux.

**M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur**, a souligné qu'il s'agit de parvenir à un diagnostic partagé. Le pouvoir politique ne prend pas toujours ses responsabilités sur des sujets sur lesquels des évaluations sont pourtant disponibles. La sous-utilisation qui est faite des rapports de la Cour des comptes en est une illustration. Un débat associant les forces vives de la nation et les élus sur l'emploi est indispensable pour pouvoir engager des réformes à partir d'un constat commun. Cette démarche serait particulièrement utile sur un sujet tel que la formation professionnelle.

**M. Michel Bouvard, Président**, a approuvé l'élargissement par les rapporteurs de leur champ d'analyse au-delà de la seule politique de l'emploi pour traiter de l'évaluation en général.

**M. François Goulard** a également considéré que la question de l'évaluation des politiques de l'emploi devait être considérée à partir d'une réflexion beaucoup plus générale. On peut constater l'échec de l'évaluation dans notre pays : la cause n'en est pas dans nos institutions, mais plutôt dans notre culture administrative antinomique avec l'évaluation des politiques publiques. Le redoutable juridisme français conduit à porter tous les efforts sur le respect des normes, la conformation aux prescriptions édictées par le Conseil d'État, plutôt qu'à examiner l'efficacité de l'action publique. La réglementation élaborée par notre administration sous le contrôle du Conseil d'État conduit à insérer chaque activité dans un carcan. La complexité du monde contemporain ne permet plus de s'en tenir là. Cependant on ne peut se limiter à demander aux institutions de contrôle comme la Cour des comptes de faire des propositions. L'intervention d'analystes extérieurs est la seule à même de faire évoluer les choses. Le domaine que nous examinons aujourd'hui peut d'ailleurs servir de levier pour entraîner des changements dans d'autres domaines où l'action politique doit s'ancrer bien plus

fortement sur les réalités économiques. Par exemple, les équipes de chercheurs de l'école d'économie de Toulouse, dont les travaux sont très réputés et pragmatiques, pourraient être sollicitées pour des travaux d'analyse sur des sujets ciblés, et l'on pourrait ainsi s'assurer d'une démarche intellectuelle novatrice. Des équipes internationales pourraient aussi être sollicitées pour des analyses de l'efficacité des politiques et en particulier celle de l'emploi.

**M. Charles de Courson** a fait le même constat d'échec de l'évaluation mais est critique quant aux propositions des rapporteurs. La proposition tendant à rendre les études d'impact obligatoires lui paraît peu efficace, et va se traduire par une loi, car l'on attribue toujours à la loi le pouvoir de résoudre tous les problèmes. La deuxième proposition conduirait à demander aux corps de contrôle d'effectuer des évaluations : il serait préférable que l'évaluation soit effectuée par des intervenants extérieurs aux institutions et aux administrations. Il ne faudrait pas que l'adoption par le Parlement d'un programme annuel d'évaluation (proposition 3) aboutisse à un document parlementaire de plus, à l'impact très limité. Le recentrage du débat budgétaire sur la performance est indispensable, mais le Parlement lui-même est maître de ce processus. Pour apprécier l'incidence économique d'une mesure, des études d'impact sont nécessaires, comme une étude aurait été nécessaire pour la réforme portant sur les heures supplémentaires. Le traitement législatif ou réglementaire de questions à caractère économique n'est pas fondé sur l'évaluation de l'incidence d'une mesure : il faut procéder de façon radicalement différente.

M. Charles de Courson a estimé la proposition 5, visant à renforcer le droit d'accès des chercheurs aux fichiers administratifs, très importante, car il existe de fait un monopole de l'information, les chercheurs ne pouvant accéder aux données de l'administration. Cet accès permettra d'accroître l'expertise extérieure : les équipes de l'ESSEC pourraient, par exemple, s'impliquer dans l'évaluation des politiques de l'emploi. La proposition 6 visant à créer un pôle compétitivité pourrait être fusionnée avec la précédente, puisqu'il s'agit surtout de s'appuyer sur une expertise compétente extérieure à l'administration et aux corps de contrôle.

**M. François Goulard** a observé que la création d'un réseau thématique de recherche avancée serait plus adaptée que celle d'un pôle de compétitivité, permettant de faire travailler différentes équipes en réseau même si elles se trouvent dans des écoles ou centres de recherche implantés dans différentes régions.

**M. René Couanau** a estimé que l'on commet une erreur en voulant faire se rejoindre une logique administrative d'une part et une logique humaine et économique d'autre part. L'analyse et l'évaluation de la politique de l'emploi doivent être conduites par bassin d'emploi, et non de façon globale et nationale. Or, cet outil manque aujourd'hui tant pour l'emploi que pour la formation professionnelle. Il manque aux responsables politiques locaux des analyses sur le marché de l'emploi et ses réactions, que les ANPE ne lui fournissent pas.

L'idée d'imposer des études d'impact au plan national lui paraît pour les mêmes raisons sujette à caution car les effets d'une mesure peuvent différer selon le contexte local. Une analyse portant sur un certain nombre de bassins d'emplois choisis pour leurs caractéristiques différentes pourrait être plus utile.

**M. Jean Launay** a admis qu'associer des organismes et des établissements universitaires au travail d'évaluation donnerait plus de force à l'action parlementaire. Pour autant, de nombreux outils existent déjà au sein du Parlement, à l'image de la mission d'évaluation et de contrôle : il convient de les consolider.

Constatant que ces débats n'étaient pas nouveaux, **M. Louis Giscard d'Estaing** a invoqué le précédent des « 35 heures », où l'absence d'évaluation préalable avait rendu nécessaire la constitution d'une mission d'information commune sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail. Par ailleurs, pour preuve du juridisme excessif évoqué par François Goulard, il a cité le document venant d'être transmis par le ministère du budget, qui obéit aux règles comptables et de communication au Parlement, tout en portant sur une somme dérisoire du ministère de la défense et sans plus d'explications. Quant aux rapports des corps d'inspection, ils ne constituent pas nécessairement la solution la plus appropriée : il faudrait plutôt multiplier les sources de contrôle et d'évaluation externes et renforcer les moyens humains, actuellement insatisfaisants, mis à la disposition des Rapporteurs spéciaux.

**M. Philippe Vigier** a fait remarquer que l'avancée véritable des propositions formulées par les deux Rapporteurs résidait dans l'appel à la responsabilisation des politiques. Une évaluation sérieuse, qui implique une certaine humilité dans la démarche, ne peut être qu'externe à l'administration. Enfin, un lien doit être fait entre le débat sur les politiques de l'emploi et l'évaluation des dispositifs de formation.

Évoquant le bilan des mesures d'exonérations pour les bas salaires, **M. Gérard Bapt** a indiqué que la mission sur les exonérations de cotisations sociales, dont il est le Président, était parvenue à un constat comparable quant aux grandes difficultés d'évaluation des politiques publiques. L'échelon des bassins d'emploi est souvent le plus pertinent pour juger de l'efficacité des mesures sociales ou fiscales. On doit déplorer à la fois l'impossibilité pour les parlementaires de saisir directement les corps d'inspection et l'insuffisance des effectifs administratifs mis à la disposition des Rapporteurs spéciaux.

**M. Michel Bouvard, Président**, a rappelé que le Parlement disposait déjà de leviers d'action intéressants, à l'image des rapports commandés chaque année par la commission des Finances à la Cour des comptes sur le fondement du 2° de l'article 58 de la LOLF. On peut également rappeler que les rapports réalisés par les corps d'inspection doivent être communiqués aux Rapporteurs spéciaux qui en font la demande, conformément à l'article 57 de la LOLF. Le débat parlementaire organisé à l'occasion de la remise du rapport annuel de la Cour des comptes pourrait être mieux valorisé, de même que l'examen et la discussion du projet de loi de règlement. Le rapport annuel de performances – RAP – des programmes de la mission *Travail et emploi* devra, cette année, faire l'objet d'un travail d'évaluation plus approfondi. Confier des missions d'analyse et d'évaluation à des universitaires est une piste intéressante.

Assurant comprendre le désabusement des parlementaires les plus expérimentés face à un débat récurrent, **M. Frédéric Lefebvre, Rapporteur**, a fait part de l'espoir qu'il mettait dans des réussites telles que l'adoption de la LOLF ou la création de la MEC, ces dernières tendant à prouver que les expériences positives et les démarches vertueuses partent toujours d'une initiative des parlementaires. Rejoignant l'esprit des remarques venant d'être formulées, les propositions n° 5 et n° 6 sont précisément inspirées par le souci de recourir aux expertises extérieures : au-delà, la création d'un « pôle de compétitivité » vise à susciter des vocations, en particulier parmi les statisticiens, et à permettre l'émergence d'une évaluation externe et objective des politiques publiques. Quand elles existent, les évaluations des politiques publiques et les études d'impact ne sont pas transmises au Parlement. Rendre des comptes est une chose essentielle. Il appartient aux Rapporteurs spéciaux d'y veiller. D'autant que de nombreux organismes administratifs produisent des rapports et des études intéressants, dont les parlementaires pourraient utilement demander communication. S'il n'est pas toujours très

sain de faire évaluer l'administration en interne, un principe d'horizontalité pourrait guider ce type d'évaluation, à travers l'association de plusieurs services de différents ministères. L'Assemblée nationale doit veiller à bien organiser ses travaux sur le prochain projet de loi de règlement, en identifiant les politiques et les missions qui feront l'objet d'un examen plus approfondi et en s'appuyant sur l'ensemble des outils dont dispose le Parlement.

Tout en confirmant son souhait de veiller à la mise en œuvre effective des préconisations du rapport d'information, **M. Gaëtan Gorce, Rapporteur**, a considéré que les études d'impact peuvent être un moyen de freiner l'ardeur législative et corriger ainsi le défaut du « juridisme » évoqué par M. François Goulard. En effet, certaines administrations chargées de missions concrètes se contentent souvent d'appliquer des normes plutôt que de se soucier de la performance et de l'efficacité des politiques publiques. Confier des missions d'évaluation à des universités est une bonne idée. La discussion du projet de loi de règlement est un cadre plus approprié que celui de la présentation au Parlement du rapport annuel de la Cour des comptes pour rendre compte des travaux d'évaluation des politiques publiques. Les écarts entre les indicateurs des RAP et ceux des projets annuels de performance, les PAP, doivent être justifiés avec précision. Il conviendra plus particulièrement d'y veiller, en juin prochain, s'agissant du RAP des programmes de la mission *Travail et emploi*. Au-delà de l'efficacité des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics, il serait utile de considérer systématiquement les effets potentiels des mesures alternatives qui auraient pu être mises en œuvre.

La commission des Finances a alors *autorisé* la publication du rapport d'information sur l'évaluation des politiques de l'emploi.

\*

\* \*



### Informations relatives à la Commission

La Commission a créé, en application de l'article 145 du Règlement, une mission d'information commune, avec la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, sur *l'évaluation des dispositifs fiscaux d'encouragement à l'investissement locatif*.

Elle a désigné M. François Scellier en qualité de membre de cette mission d'information commune.

\*

La Commission a reçu, en application de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances, un projet de décret portant annulation de crédits.

De nature exclusivement technique, ce projet est destiné à régulariser la fin de gestion 2007 sur les fonds de concours.

Les annulations qui s'élèvent à 130 385 euros en autorisations d'engagement et 1 746 570 euros en crédits de paiement portent sur les budgets et programmes suivants :

– *Culture et communication* :

- Programme 175 « *Patrimoines* », pour un montant de 5 709 euros en autorisations d'engagement.

– *Défense* :

• Programme 212 « *Soutien de la politique de la défense* », pour un montant de 86 496 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

– *Enseignement supérieur et recherche* :

• Programme 150 « *Formations supérieures et recherche universitaire* », pour un montant de 7 037 euros en autorisations d'engagement et 1 628 931 euros en crédits de paiement.

– *Agriculture et pêche* :

• Programme 206 « *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* », pour un montant de 383 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

– *Écologie, développement et aménagements durables* :

• Programme 203 « *Réseau routier national* », pour un montant de 25 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

– *Économie, finances et emploi* :

• Programme 103 « *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi (ex-Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques)* », pour un montant de 5 760 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

\*

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances, un projet de décret, réalisé à la demande du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, portant transfert de crédits et d'emploi.

Il se traduit par :

– une annulation de 160 424 161 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables* » (dont 124 700 000 euros de crédits de titre 2 associés à 1 996 emplois) ;

– une ouverture de même montant au profit respectivement :

– du programme 134 « *Développement des entreprises et des services* » pour 156 301 113 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (dont 124 700 000 euros de crédits de titre 2 et 1 996 emplois associés), au titre des moyens de fonctionnement et des charges de personnel des DRIRE ;

– du programme 218 « *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* » à hauteur de 4 123 048 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement qui se répartissent comme suit : 2 538 774 euros au titre des moyens de fonctionnement de la DARQSI et 1 524 274 euros au titre de ceux de la DGEMP.

