

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information sur la concrétisation des lois

- Audition de Mme Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la fonction publiques 2

Lundi

1^{er} mars 2021

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 22

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Présidence
de Mme Cécile
Untermaier, *présidente*



La séance est ouverte à 14 heures 35

Présidence de Mme Cécile Untermaier, présidente

Mme la présidente Cécile Untermaier. Merci, madame la ministre, de nous permettre de poursuivre notre réflexion dans le cadre des travaux de cette mission d'information, qui ont récemment été primés. Les éditions LexisNexis ont en effet décerné à l'ensemble des membres de cette mission le prix « Contrôler » pour la pertinence et le caractère innovant de nos travaux. Je voulais en profiter pour saluer le travail des rapporteurs et de tous les membres de la mission.

Nous souhaitons aujourd'hui vous présenter nos propositions concernant le suivi par les parlementaires de la concrétisation des lois sur le terrain. Ce suivi, qui est aussi une préoccupation du Gouvernement, doit permettre aux parlementaires de ne pas abandonner à ce dernier la responsabilité de l'application des lois qu'ils ont votées et de renforcer ainsi leur rôle d'acteur de terrain.

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur. Merci, madame la ministre, de prendre le temps de cette rencontre.

Le baromètre des résultats de l'action publique mis en place par votre ministère est un outil concret et utile au travail de terrain que les parlementaires effectuent dans le cadre de la mission de contrôle de l'action publique que leur confie la Constitution. Cette mission de contrôle me semble aujourd'hui d'autant plus importante qu'elle est un moyen de lutter contre la crise de confiance dans les institutions et dans les élus. Nos travaux ont révélé que le contrôle de l'action publique ne peut s'exercer sans que les critères de son évaluation ne soient préalablement définis et c'est donc une excellente chose de disposer d'un tel outil. J'aimerais d'ailleurs, madame la ministre, que nous puissions, après avoir entendu votre présentation du baromètre, réfléchir ensemble à la façon dont notre mission pourrait lui donner un écho.

Je formule le vœu que les travaux de notre mission constituent une sorte de testament à destination des parlementaires des prochaines législatures afin qu'ils puissent renforcer encore l'efficacité de leur mission constitutionnelle de contrôle de l'action publique.

M. Jean-Noël Barrot, rapporteur. La première étape de nos travaux était exploratoire puisqu'elle abordait une phase de la vie des lois encore peu étudiée : celle qui s'étend entre le moment où la loi est votée et le moment où, quelques années plus tard, la loi fait l'objet d'évaluations permettant de mesurer ses effets. À l'issue de cette première phase, la mission a publié un rapport proposant plusieurs recommandations de divers niveaux normatifs ainsi qu'une méthodologie de travail.

La seconde étape des travaux de notre mission, qui a abouti elle aussi à la publication d'un rapport, a consisté à suivre la concrétisation de certaines réformes prioritaires du Gouvernement. Ce suivi a été réalisé en application de la méthodologie élaborée lors de la première phase de nos travaux et grâce à des auditions et à des travaux de terrain. Il a permis de faire remonter des remarques sur la mise en œuvre de ces politiques.

Je souhaite, comme M. Frédéric Descrozaille, que l'exercice de vérification de l'application de la loi entre dans les habitudes parlementaires. Le baromètre des résultats de l'action publique est, à cet égard, un outil très utile. Reste à savoir comment chaque

parlementaire s'appropriera cet outil, non seulement de manière descendante, comme cela a été le cas depuis le lancement du baromètre il y a quelques semaines, mais aussi de manière ascendante, afin que les problèmes détectés sur le terrain puissent bien être pris en compte par le Gouvernement et par l'administration. Notre premier rapport propose la mise en place d'une plateforme de remontée d'informations jusqu'au Gouvernement, *via* l'Assemblée nationale. Quelles sont vos idées, madame la ministre, sur la question de la remontée d'informations ? De manière plus générale, comment pensez-vous perfectionner le baromètre ?

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Nos rapports ont été écrits à plusieurs mains et donc de points de vue différents. Le mien est celui d'un dinosaure qui se souvient avec regret du temps où un parlementaire pouvait se trouver à la tête d'un exécutif local. Cette position lui permettait de mettre les mains dans le cambouis et donc de se rendre compte de ce qui fonctionnait ou ne fonctionnait pas dans l'application des lois. Depuis 2017, le cumul d'un mandat parlementaire et d'un mandat exécutif local est interdit, mais le besoin d'évaluer les politiques publiques et les lois que nous votons demeure. De nombreuses lois, animées par les meilleures intentions et portées par des gouvernements de tous bords politiques, ont fait « flop » parce que leur évaluation n'avait pas été faite au bon moment ou parce que les remontées du terrain n'avaient pas été suffisantes.

Les parlementaires se rendent encore trop rarement sur le terrain, en tant qu'ambassadeurs du Parlement ou en tant qu'experts de la loi, pour évaluer les lois qu'ils ont votées. Il n'est pas question de se substituer à des structures déjà existantes ou à des commissions d'enquête, mais simplement de remplir la mission d'évaluation des politiques publiques que nous confie l'article 24 de la Constitution. L'évaluation des politiques publiques n'est pas quelque chose de nouveau. L'Assemblée nationale dispose ainsi d'un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) et Michel Rocard, comme d'autres, s'était emparé de cette question en son temps, notamment en entreprenant un chantier sur le renouveau du service public.

Une évaluation plus poussée de l'application de la loi est donc nécessaire et je souhaite, avec MM. Descrozaille et Barrot, que cette action s'inscrive dans la durée, grâce notamment, en ce qui concerne l'Assemblée nationale, à une modification de son règlement intérieur. Je sais, madame la ministre, que vous partagez ce souhait, comme le montrent les initiatives que vous avez prises. Quelles sont vos suggestions pour assurer cette pérennisation ? Comment renforcer le dialogue entre le législatif et l'exécutif en ce sens ?

Mme la présidente Cécile Untermaier. Nous représentons des pouvoirs indépendants et il ne s'agit pas pour nous d'intervenir dans le domaine exécutif ni pour vous, madame la ministre, d'intervenir dans le domaine législatif. Cette mission est toutefois un point de rencontre, qui doit nous permettre de réfléchir ensemble aux évolutions qui nous semblent nécessaires.

Le cumul des mandats est désormais interdit, comme l'a souligné Philippe Gosselin avec une pointe de regret...

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Oui, une pointe de regret !

Mme la présidente Cécile Untermaier. ... et nous devons donc ouvrir les voies de l'après cumul des mandats pour permettre notamment aux députés d'explicitier leurs intentions législatives auprès des exécutifs locaux.

Mme Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la fonction publiques. Mesdames et messieurs les députés – je pourrais même dire chers amis, car il faut beaucoup de persévérance pour mener à bien notre mission commune d’améliorer la concrétisation des lois – c’est un honneur pour moi de vous présenter le baromètre des résultats de l’action publique. Vous connaissez déjà son fonctionnement et c’est donc avant tout de la manière dont nous prévoyons de faire évoluer cet outil que je souhaite vous parler, car notre action n’a d’intérêt que si ses résultats se traduisent dans les textes et dans les pratiques au-delà du quinquennat et de la législature en cours.

C’est la conception même de l’action publique qu’il nous faut repenser en profondeur afin qu’elle gagne en efficacité. En tant que députée, j’avais fait de l’évaluation de la loi et du suivi de son exécution une priorité de mon mandat et je suis donc très heureuse de pouvoir vous aider à remplir votre mission constitutionnelle de contrôle et d’évaluation de l’action du Gouvernement et donc des lois qu’il applique après que le Parlement lui en a donné l’autorisation.

Améliorer le service après-vote et s’assurer que les engagements pris sont tenus est une démarche transpartisane : la méthode de travail et l’état d’esprit de votre mission le montrent bien. Le service après-vote a notamment pour objectif de lutter contre le non-recours aux droits, qu’il s’agisse de droits sociaux, entrepreneuriaux, économiques ou civiques. C’est un enjeu majeur de la confiance démocratique. Nous devons investir plus de temps, plus d’énergie et plus de moyens – sous la forme d’outils de dialogue et de suivi – pour que les lois se concrétisent par le suivi et le contrôle de leur application, mais aussi par l’amélioration continue de leur texte, grâce notamment au mécanisme de la clause de revoyure.

Avant de partager avec vous ce qui m’anime et occupe mes journées, je voulais vous féliciter pour la qualité de votre travail et l’originalité de la méthode d’évaluation *in itinere* permettant de prendre en compte la situation du territoire, qui est le dernier kilomètre de la livraison de la loi. Votre travail participe à la complémentarité des actions de l’exécutif et du législatif, tellement nécessaire à la démocratie, vers la réalisation d’un objectif commun, celui de voir les lois s’appliquer, les paroles devenir des actes et les engagements produire des résultats.

Le Président de la République et le Premier ministre m’ont confié ce nouveau ministère, qui est un ministère de la transformation et qui articule trois briques essentielles à la concrétisation des lois.

La première brique est celle des hommes et des femmes qui font vivre le service public et qui sont les premiers à veiller à ce que la loi s’applique. La réhumanisation de l’application de la politique publique est une priorité.

La deuxième brique est celle du numérique de l’État, qui regroupe les outils de travail du XXI^e siècle des agents publics et des usagers et qui favorise le dialogue entre toutes les parties prenantes.

La troisième brique est celle de la stratégie de service aux usagers, portée par l’action de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) dont le délégué, M. Thierry Lambert, se trouve aujourd’hui à mes côtés. Le rôle de la DITP est d’élaborer une stratégie sur le service aux usagers afin d’assurer sa qualité, son efficacité, sa rapidité et son ergonomie.

La mission qui m'a été confiée est d'accélérer la transformation publique en me reposant sur ces trois briques afin d'assurer que les priorités du Gouvernement soient mieux pilotées et mieux suivies. Sous le gouvernement d'Édouard Philippe, une liste de soixante-dix objets de la vie quotidienne a été définie : il s'agit de ce que les Français voient du résultat de notre action dans leur vie quotidienne. Cette liste compte aujourd'hui soixante-dix-huit objets, puisqu'elle a été complétée à l'automne dernier pour y intégrer les enjeux liés à la relance et à la transition écologique, ainsi que les priorités exposées par le Premier ministre Jean Castex dans sa déclaration de politique générale.

Le baromètre des résultats de l'action publique, qui a été publié en janvier sur le site du Gouvernement, permet de suivre vingt-cinq réformes prioritaires menées par le Gouvernement grâce à des données chiffrées au niveau départemental. Ces données concernent non seulement la situation actuelle, mais aussi la situation antérieure, et une cible est fixée pour 2022. Évaluer la situation antérieure a toujours été plus ou moins fait. En revanche, évaluer la situation actuelle est plus compliqué, car l'habitude d'évaluer *in itinere*, comme vous le proposez, n'est pas encore très répandue. Quant à la définition d'une cible à terme, c'est nouveau, ce qui est paradoxal et inquiétant.

Beaucoup de ministères suivent l'application des lois sans y attacher d'objectif quantitatif clair permettant d'en mesurer le succès. Dans ces conditions, il est très compliqué pour les équipes des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales de comprendre précisément ce qu'on attend d'elles. Dans certains départements, l'objectif sera fixé à 100 alors que d'autres le fixeront à 50 ou 25. Cela crée des disparités territoriales qui apparaîtront clairement dans les données du baromètre.

Ce baromètre n'est pas qu'une photo figée, puisque l'action publique n'est pas une action de résignation. Il sera mis à jour tous les trois mois. Nous prévoyons de faire la première mise à jour dans la deuxième quinzaine du mois d'avril, puis en juillet, en octobre et, en 2022, en janvier et en avril. Le baromètre connaîtra donc cinq mises à jour avant la fin du quinquennat. Elles permettront bien sûr d'actualiser les indicateurs existants, comme celui du nombre d'espaces France Services labellisés, mais aussi de suivre de nouvelles politiques. Nous prévoyons ainsi d'inclure en avril onze nouvelles politiques, notamment dans le domaine de l'agriculture, de la justice ou des outils économiques à destination des PME. L'objectif est, pour le mois de juillet, de pouvoir suivre une quarantaine de réformes, mais pas plus, car cela pourrait compliquer la lecture de l'outil.

Le baromètre est un outil démocratique de transparence. Toutes les données sont ouvertes et chacun peut donc se les approprier. En outre, cet outil favorise le dialogue dans les territoires entre les parlementaires, les services déconcentrés de l'État, les collectivités, les opérateurs publics et la société civile dans son ensemble.

Le baromètre est aussi un outil destiné à renforcer l'efficacité de l'administration. La publication et la mise à jour des résultats amènent les administrations à mieux réfléchir au pilotage de leurs moyens et à accélérer ainsi certaines réformes. Pour coordonner le pilotage du suivi des réformes au niveau local, je me rends chaque semaine, depuis le 13 janvier, dans un département, afin de passer en revue les résultats publiés. Je me suis ainsi rendue dans les Ardennes, dans le Calvados, en Charente, dans les Landes, en Seine-et-Marne et dans le Val-de-Marne. J'étais vendredi dans les Hautes-Pyrénées et je serai vendredi prochain en Essonne, puis dans l'Indre et dans le Nord. Il s'agit pour l'instant de revues départementales mais je compte aussi faire prochainement des revues régionales. À chaque visite, nous réunissons l'ensemble des acteurs du territoire pour faire le point, de façon toujours très précise et

concrète, sur l'avancement des réformes dans chaque territoire, à la fois de façon absolue, c'est-à-dire par rapport à la cible, et de façon relative, c'est-à-dire par rapport à d'autres territoires. Ce point permet notamment d'identifier les actions efficaces qui permettent à certains territoires d'avancer plus vite que d'autres.

Lors de ces déplacements, j'ai pu constater dans le domaine de l'apprentissage un défaut de communication entre les recteurs, les centres de formation et les services de l'État. Par ailleurs, les élus, notamment les élus municipaux, ne sont pas vraiment impliqués dans les efforts de mobilisation des jeunes vers l'apprentissage. L'apprentissage touche à des domaines variés, tels que la mobilité, le logement ou l'information des parents. Dans de nombreux territoires, chaque acteur semble n'en maîtriser qu'un petit bout et il n'y a pas de vision vraiment collective.

Un autre exemple concerne le délai de traitement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Les différences entre départements sont énormes, puisque le délai peut être supérieur à neuf mois dans certains départements, et de deux mois dans d'autres. Dans les départements où les délais sont les plus courts, des innovations mises en place à l'échelle de petits territoires et permettant de classer les demandes par ordre de priorité ont permis de fluidifier les échanges entre les caisses d'allocations familiales (CAF), les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et les centres communaux d'action sociale.

Mon dernier exemple concerne Parcoursup. J'ai pu constater que, dans de nombreux territoires, le problème n'est pas le manque de réussite universitaire, mais plutôt d'ambition scolaire. L'indicateur qui permettra d'avoir des discussions pertinentes n'est donc pas celui du taux de réussite en licence, mais plutôt du taux de jeunes entrant à l'université.

Ces exemples permettent de comprendre que, si les réformes avancent en moyenne, de réelles disparités territoriales existent. L'action publique doit donc fixer des priorités pour chaque territoire et ces priorités ne seront pas les mêmes pour le Val-de-Marne et pour la Haute-Vienne. Le 5 février dernier s'est tenu à Mont-de-Marsan un comité interministériel de la transformation publique qui, tirant les enseignements de ces déplacements, a notamment défini comme priorité le réarmement des services de l'État dans les territoires. Dans ce cadre, la feuille de route du préfet et l'évaluation de son action sont interministérielisées. Des moyens humains et budgétaires différenciés peuvent être alloués au préfet, afin de lui permettre de rattraper le retard pris dans la mise en œuvre de telle ou telle réforme.

Le Premier ministre a par ailleurs annoncé, à l'occasion de ce comité interministériel, que 2 500 fonctionnaires de l'État seront relocalisés depuis les administrations centrales vers les départements. Leur répartition dans les départements ne se fera pas de façon uniforme, mais en fonction des besoins de chaque territoire. Cette logique de différenciation, qui est aussi au cœur de la loi « 4D » – pour « différenciation, décentralisation, déconcentration et décomplexification » – est du bon sens, mais l'administration jacobine parisienne préfère, au nom de l'égalité, allouer des moyens homogènes à tous les territoires, même si leur situation est hétérogène. L'exemple de la fibre le montre bien. L'objectif est d'équiper 80 % des foyers en 2022, tant dans les Hautes-Pyrénées qu'en Seine-et-Marne, mais la situation dans ces deux départements n'est pas la même pour ce qui est du nombre d'entreprises, des compétences ou du partenariat entre les opérateurs téléphoniques et les collectivités locales. Dans de telles conditions, il ne faut pas s'étonner des différences de résultat entre les départements.

Je pourrais vous parler de la nécessité de mesures de simplification et d'organisation des compétences – la loi « 4D » en prévoit – pour assurer un suivi efficace des réformes gouvernementales, mais je préfère insister sur le rôle des parlementaires.

Le baromètre n'est pas un outil d'évaluation des personnes, il est un outil quantitatif de comparaison des résultats avec les objectifs. Le travail de terrain des parlementaires, qui les place au cœur du suivi de l'application des réformes, peut donc utilement le compléter en identifiant les blocages parfois très spécifiques que l'on peut rencontrer dans un territoire, mais pas dans un autre. Comme le suggère Jean-Noël Barrot, il nous faut donc réfléchir à la manière dont mon ministère pourrait être le point focal de remontée systématique des observations faites sur le terrain.

Le suivi de l'application des lois est un enjeu important, tant pour le Gouvernement que pour le Parlement. Si le Gouvernement réussit à appliquer les lois que vous avez votées, c'est une bonne nouvelle. Pour les parlementaires, le processus d'amélioration continue de la loi peut permettre de modifier un texte, après l'évaluation de son application sur le terrain, s'il s'avère par exemple que certains amendements qui n'ont pas été votés auraient été pertinents.

Je souhaiterais pour conclure dire un mot sur la simplification. Nous considérons trop souvent dans notre pays qu'il faut écrire les choses pour qu'elles se passent. L'augmentation de notre productivité marginale ou absolue dans la mise en œuvre des politiques publiques ne dépend pas d'enjeux législatifs ou réglementaires, mais plutôt du dialogue et de la création et de l'animation d'un collectif. La loi elle-même peut devenir un carcan qui ralentit la mise en œuvre des politiques publiques, car à trop vouloir normer, centraliser et homogénéiser non seulement les objectifs, mais aussi les moyens, des problèmes ne manqueront pas de se poser dans certains départements. Je sais que Frédéric Descrozaille partage ce point de vue.

Il serait donc souhaitable que les parlementaires définissent clairement dans la loi ses objectifs et ses critères de succès. Cela aiderait grandement à sa bonne application et on pourrait ainsi suivre l'adage qui dit que tout ce qui n'est pas interdit est permis.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Le Gouvernement devrait faire sienne votre recommandation et être plus clair sur ses objectifs et sur ce qu'il attend de la loi. La plupart des initiatives législatives viennent en effet du Gouvernement et les parlementaires de tous bords ont régulièrement dénoncé le manque de clarté des intentions des gouvernements successifs dans les études d'impact, les exposés des motifs et les indicateurs de résultats.

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur. Madame la ministre, vous le savez, nous attendons beaucoup du projet de loi « 4D », qui doit tracer les contours d'une transformation de l'action publique. Ce projet de loi reprend le principe que vous avez évoqué selon lequel tout ce qui n'est pas explicitement interdit est autorisé alors que c'est, en pratique, souvent le contraire qui est appliqué. Il s'appuie aussi sur une logique de partenariat plutôt que de subordination entre l'État, les administrations et les collectivités. À l'occasion de l'examen de ce projet de loi, il faudra veiller à ce qu'il éclaire les zones d'ombre qui subsistent, notamment sur les définitions juridiques de l'État, des collectivités, de l'intention du législateur et de l'action publique, concepts pour lesquels nous ne disposons aujourd'hui que de définitions lexicales.

Vous avez parlé, madame la ministre, d'interministérialiser les missions des préfectures. Cela va dans le bon sens, mais il faut se rappeler que la France n'est pas très bonne en matière d'interministérialité. Il serait donc souhaitable d'améliorer également l'interministérialité au niveau du pouvoir central en contraignant par écrit les administrations à travailler de manière conjointe et solidaire car aujourd'hui, trop souvent, les administrations sont rivales et travaillent en silos.

Les principes généraux que vous avez rappelés sont essentiels pour que votre travail et le nôtre portent leurs fruits au-delà des personnes qui le réalisent aujourd'hui. Les questions qui nous occupent intéressent tous les bords politiques puisqu'il s'agit de rééquilibrer le pouvoir entre le législatif et l'exécutif en renforçant le rôle du Parlement, ce qui est attendu et nécessaire, compte tenu de la crise de confiance dans les institutions et dans les élus.

La différenciation dans la gestion des services déconcentrés de l'État que vous avez évoquée permet de prendre en compte les priorités locales, qui ne sont pas comparables. On touche là à la limite du baromètre, qui est un outil descendant conçu par le pouvoir central. Pour assurer la vitalité et l'utilité de cet outil, il est nécessaire que les préfectures s'en emparent en y injectant leurs propres priorités, qui dépendent des réalités locales et notamment des relations des collectivités entre elles et des relations entre l'État et les collectivités. Je sais que vous l'avez prévu, mais je me permets d'insister sur la nécessité pour les parlementaires de pouvoir intervenir à travers notre mission d'information sur les mises à jour du baromètre afin d'y intégrer leurs observations sur la façon dont les préfets utilisent cet outil pour piloter l'action publique à leur niveau.

Mme Sophie Beaudouin-Hubiere. J'ai des inquiétudes sur l'aspect très déclaratif de certains indicateurs du baromètre et je suis en train d'analyser ceux de mon territoire afin d'évaluer la distorsion qui peut exister entre mon ressenti et les données fournies par le baromètre.

À l'occasion de ma participation au groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement créé par François de Rugy et présidé par Jean-Noël Barrot, j'avais pu constater que le parlement français était, en comparaison avec certains parlements étrangers, sous-doté en moyens d'évaluation et d'analyse des politiques publiques. Je souhaiterais donc savoir, madame la ministre, si vous soutiendriez le rattachement de France Stratégie au Parlement. En effet, cet organisme, dont une des missions est l'évaluation des politiques publiques, avait été créé pour suppléer la disparition d'un commissariat au plan qui a été ressuscité par la création récente du Haut-commissariat au plan.

M. Yves Daniel. Mme Beaudouin-Hubiere a souligné que la France n'avait pas les mêmes moyens d'évaluation et de contrôle que d'autres pays. Toutefois, les auditions menées dans le cadre de la mission d'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, menée par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), ont mis en évidence l'existence de nombreuses structures d'évaluation dans les ministères, à l'Assemblée nationale, dans les régions et dans les départements. Ces structures ne me semblent pas suffisamment connues et sont sans doute sous-utilisées. Quelles sont vos suggestions, madame la ministre, pour rendre ces organismes plus visibles et plus utiles ?

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Certaines de vos questions relèvent de l'organisation de l'Assemblée nationale. J'avais pu prendre des positions à leur sujet à titre personnel lorsque j'étais députée mais, aujourd'hui, elles sont en dehors de mon champ de

compétence. Je peux vous en parler de manière libre, mais je me contenterai d'avancer quelques pistes de réflexion.

En ce qui concerne les objectifs de résultat, les rapporteurs de tous les textes pourraient convenir entre eux, unis par une sorte de pacte sacré, d'exiger que le Gouvernement clarifie ses objectifs à travers des indicateurs de suivi. En l'absence d'une telle clarification, un amendement pourrait être voté en ce sens. De la même façon, toute demande de rapport devrait être accompagnée d'indicateurs actualisés, par exemple à des échéances de six, douze et dix-huit mois. Cela permettrait d'éviter que les rapports ne deviennent purement littéraires.

En tant que ministre du numérique de l'État, je constate que, trop souvent, les ministères choisissent des indicateurs qui leur sont favorables. Il serait préférable que ce choix soit fait par les parlementaires eux-mêmes. Cela n'exonère pas, madame la présidente, le Gouvernement de ses responsabilités en ce domaine.

Le projet de loi « 4D » est un projet de loi de clarification, qui contient également des dispositions de décentralisation, de déconcentration, de différenciation et de simplification. Son objectif est de rendre l'action publique plus efficace, à structure institutionnelle globalement constante. C'est important car, auparavant, face à un problème, on voulait changer le système, au lieu d'essayer d'améliorer les conditions d'efficacité du système existant. C'est ainsi que des cantons, des grandes et des petites régions ont été créés.

Les dispositions du projet de loi « 4D » en matière de simplification sont en cours d'examen par le Conseil d'État. L'une de ses dispositions concerne le partage des données entre les administrations : elle devrait favoriser l'interministérialité. Si les ministères n'ont pas une vision commune d'un problème, ils ne peuvent pas prendre en compte les externalités de leur action sur le périmètre des autres ministères.

Le pilotage par la donnée concerne aussi les préfets. Nous sommes en train de construire des tableaux de bord territoriaux qui leur permettront de suivre l'application de soixante-dix-huit réformes, au-delà donc des seules réformes suivies par le baromètre. Ce tableau créera des points de diagnostic partagés avec l'administration centrale à Paris. Sans un tel outil, il est très difficile pour un préfet de faire savoir qu'il rencontre une difficulté si celle-ci n'est pas visible à Paris et inversement.

L'évaluation des préfets sur leur capacité à produire des résultats dans des domaines qui sortent du strict périmètre du ministère de l'intérieur est aussi une manière de les intéresser à des dossiers pour lesquels ils ne sont pas les exécutants. Je pense à l'exemple de la fibre. Ce n'est pas la préfecture qui installe les câbles pour relier les foyers situés dans les montagnes des Hautes-Pyrénées, mais la préfecture est un des principaux financeurs d'un tel projet. Il ne s'agit pas de mettre les différents acteurs sous la tutelle du préfet, mais de permettre à celui-ci d'agir comme fédérateur afin de résoudre d'éventuels blocages liés par exemple à la disponibilité des fonds publics, au pilotage des collectivités ou à des problèmes de recrutement des opérateurs.

Vous m'avez interrogée sur la manière de faire du baromètre un outil remontant alimenté par le terrain. Je constate que certains chefs de projet départementaux ajustent les cibles qui ont été fixées par l'administration centrale – je pense par exemple au nombre de kilomètres de pistes cyclables – en fonction de la réalité du territoire. Cet ajustement se fait au cours de discussions politiques entre les différents échelons de décision et porte sur la cible

plutôt que sur les moyens et la réalité de la situation. Ces échanges deviennent donc plus intéressants et opérationnels qu'une stricte discussion sur la réalité de la situation. La situation, c'est une donnée ; la cible, c'est une projection.

Madame Beaudouin-Hubiere, votre question sur les moyens du Parlement est en dehors de mon périmètre mais je constate, en tant que ministre de la fonction publique, et non de la fonction publique parlementaire, qui est indépendante, que les administrateurs de l'Assemblée nationale sont des juristes très performants pour évaluer la constitutionnalité et la valeur juridique de tel ou tel dispositif, mais il faudrait aussi qu'ils puissent accompagner les rapporteurs dans leur analyse des études d'impact et d'autres questions relatives à la mise en œuvre de la loi. Si un texte renvoie sa mise en œuvre à un décret, cela signifie que, au moment de son vote, cette mise en œuvre n'a pas été clarifiée. Cela devrait déclencher une alarme collective. De la même manière, il faut s'assurer, au cours de la navette parlementaire, que les conditions d'application du texte sont déjà définies, afin d'éviter qu'il ne contredise l'application d'une autre politique. C'était un combat de Laure de La Raudière dans le cadre des travaux du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

D'autres compétences, liées au numérique et au partage d'informations, pourraient aider les rapporteurs à améliorer, non seulement la qualité juridique des lois, mais aussi leur caractère opérationnel. J'essaye, en tant que ministre de la fonction publique, de faire en sorte que l'État recrute davantage de fonctionnaires détenant des compétences opérationnelles, dans le domaine des finances, du numérique ou des ressources humaines, et un peu moins de spécialistes de la norme et de la jurisprudence.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Je suis en désaccord avec vos propos, madame la ministre, car nous constatons que les lois sont de plus en plus mal écrites. Nous devons donc renforcer notre exigence et nous entourer de professionnels de la loi. Il n'appartient pas aux députés, qui ne disposent parfois que de quinze jours pour travailler sur un texte, de fournir des indicateurs, de rectifier les dispositifs législatifs ou de compléter les études d'impact. Les gouvernements successifs n'ont jamais fait ce travail de façon satisfaisante. Nous devrions être plus stricts et renvoyer sa copie au Gouvernement. Celui-ci doit comprendre que, face à l'avalanche de textes, nous ne sommes pas en capacité de suppléer ses carences dans ce domaine, d'autant plus que l'exécutif dispose d'une quantité de personnel qui est autrement plus importante que la nôtre.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Je suis d'accord avec vous, mais je pense que les parlementaires devraient jouer un rôle de contrôle *ab initio*, avant même que la loi n'entre dans la phase de suivi de son exécution. Quand le Gouvernement vous présente un texte dont les modalités de mise en œuvre sont renvoyées à un décret simple, voire à un décret en Conseil d'État, cela fragilise notre capacité de suivi de l'exécution de la loi.

M. Philippe Gosselin, rapporteur. Je suis d'accord avec notre présidente. Dans le contexte institutionnel de la V^e République, marqué par le fait majoritaire – auquel ce gouvernement n'échappe pas plus qu'un autre et peut-être même encore moins qu'un autre sous certains aspects – il est facile de nous dire que nous devons mieux nous armer. Si les études d'impact étaient moins indigentes, nous pourrions faire notre travail autrement. Le Conseil d'État lui-même a relevé un certain nombre de quasi-dysfonctionnements dans ce domaine. Je vais être un peu provocateur, mais ne soyez pas pompier pyromane, madame la ministre !

Le constat que je fais est partagé par de nombreux députés depuis 1958. L'exécutif dispose presque intégralement de la maîtrise de l'ordre du jour.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Le sujet des moyens d'évaluation dont dispose le Parlement n'est pas dans mon périmètre d'action. On peut renforcer ces moyens, mais il me semble également important que les parlementaires mènent une action de contrôle lors du vote de la loi. Je me bats pour que les lois ne renvoient plus les conditions de leur application à un décret simple ou à un décret en Conseil d'État, car ces modalités de mise en œuvre mènent à une certaine impuissance. Comment suivre, contrôler et évaluer correctement l'application d'une loi si celle-ci dépend d'un décret qui ne sera publié qu'un an après son adoption ?

Bien sûr, le Gouvernement est à l'initiative de la plupart des lois et c'est lui qui réalise les études d'impact, qui doivent avoir une dimension opérationnelle, et pas seulement juridique. Mais les professionnels qui entourent le législateur – et c'est aussi le cas au sein de l'État – ont un biais juridique très fort : les questions d'intendance, comme le disait le général de Gaulle et comme l'a encore dit le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale, sont vues comme des questions mineures. Or nous savons que ce n'est pas le cas. Une bonne loi, si sa mise en œuvre opérationnelle n'a pas été bien pensée, ne deviendra jamais rien. Il existe des petites lois, qui ne sont pas des révolutions, qui ne feront pas date dans la jurisprudence constitutionnelle de notre pays, mais qui changent les choses, parce qu'elles ont été bien pensées sur le plan opérationnel.

Qu'il n'y ait pas de malentendu : je dis simplement qu'il faut veiller à ne pas affaiblir la capacité de contrôle et d'évaluation du législateur dès le moment du vote de la loi.

Quant à la mise en commun des moyens d'évaluation dont disposent notamment les hauts conseils et les délégations interministérielles, c'est l'un des rôles de la DITP de maintenir au sein de l'État un dialogue permanent entre tous les acteurs de la simplification, de l'excellence opérationnelle, et de l'amélioration continue. N'oublions pas non plus les opérateurs indépendants tels que France Stratégie, la Cour des comptes, les inspections générales ou les laboratoires de recherche des universités. Je rappelle qu'il avait été proposé que le président de l'Assemblée nationale réunisse deux fois par an l'ensemble de ces acteurs pour faire avancer ces travaux et je souhaite souligner l'effort fait, au sein de l'État, pour rapprocher tous ceux qui travaillent sur ces questions.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Notre mission est exigeante et nous n'hésitons pas à poser des questions qui ne nous semblent pas assez débattues. J'espère que le projet de loi « 4D » sera l'occasion de définir dans la loi le rôle du parlementaire, en particulier du député, qui est élu au suffrage universel, dans les territoires. Cette question est un impensé juridique. Le député a un rôle local, pas nécessairement limité à sa circonscription, qui n'est pas celui d'être le bras du préfet. Leurs rôles sont complémentaires. Quand je discute avec le préfet de région ou avec le préfet de département, je ne discute pas en tant qu'élue d'une commune ou d'une communauté de communes, je discute avec lui parce qu'il applique une loi que je connais bien. Quand le préfet réunit des élus pour discuter d'une loi, il devrait spontanément donner la parole au député qui a travaillé sur le texte. Il faut changer cette culture, il faut innover. Notre mission souhaite que la place du parlementaire dans le territoire et dans les institutions locales soit mieux définie.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Vous avez raison, madame la présidente. Ce sont des questions de pratique...

Mme la présidente Cécile Untermaier. Pas seulement.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. ... car le rôle du parlementaire est bien défini dans la loi et dans la Constitution. À côté du fameux couple maire-préfet, qui fait le lien entre le législatif, l'administration centrale et les communes, il nous faut renforcer le couple préfet-parlementaire, qui fait le lien entre l'exécutif et le législatif à l'échelle du territoire, qu'il s'agisse d'un département ou d'une région.

M. Frédéric Descrozaille, rapporteur. Le projet de loi « 4D » est une occasion qui ne doit pas être manquée. Je sais que ce n'est pas vous qui allez porter ce texte, mais j'aimerais que vous relayiez auprès des services du Premier ministre, d'une part notre attachement à l'interministérialité comme condition *sine qua non* du travail efficace d'un parlement qui ne serait pas écrasé par le fait majoritaire et, d'autre part, notre demande de voir ce projet de loi renforcer le rôle du parlementaire sur le terrain. Ce renforcement demande une bonne logistique, un fort partenariat entre l'État et les collectivités territoriales et une réorganisation des services déconcentrés.

Je reconnais humblement – et c'est un comble que ce constat vienne d'un député de la majorité – que nous nous laissons écraser par le fait majoritaire, qui dicte l'agenda politique, y compris législatif. C'est notre responsabilité de laisser jouer, ou non, le fait majoritaire et nous ne devons pas nous laisser intimider par le risque d'inconstitutionnalité. Pour pouvoir s'exprimer, le Parlement doit parfois prendre le risque, quand il est intelligemment calculé, d'une éventuelle censure du Conseil constitutionnel.

Sur la question des moyens de l'Assemblée nationale, je rappelle que, lors de l'examen du projet de loi de révision constitutionnelle qui a été interrompu par l'affaire Benalla, le principal enjeu sur lequel François de Rugy et moi-même avons travaillé était celui de l'autonomie d'expertise et de compétence du Parlement. Le secrétariat général du Gouvernement nous avait opposé le principe de séparation des pouvoirs quand nous avons envisagé la création d'une agence ou la possibilité de recourir à la Cour des comptes pour que le Parlement puisse challenger l'exécutif sur son autonomie de compétence et d'expertise. Que ce soit en matière juridique ou en matière opérationnelle, il est certain que l'autonomie du Parlement est insuffisante.

Mme Amélie de Montchalin, ministre. Je souhaite, en conclusion, vous dire trois choses.

Je suis prête à me rendre dans chacune des commissions permanentes de votre assemblée afin que leurs membres puissent s'approprier le baromètre des résultats de l'action publique et mieux comprendre la logique de différenciation territoriale qu'il met en évidence, ainsi que ses apports au suivi des lois votées dans les domaines environnemental, économique, de l'éducation, *etc.*

L'exécutif et le législatif n'ont pas le même rôle mais ils sont partenaires, et non concurrents, pour renforcer par exemple l'acceptabilité des lois ou pour faciliter le travail des rapporteurs. Les parlementaires peuvent aussi contribuer, sans que cela nous dédouane de notre responsabilité, à rendre l'action publique plus efficace.

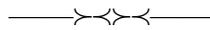
De nombreuses questions que vous avez posées aujourd'hui sont du ressort du Parlement et, même si je compte beaucoup d'amis dans votre institution, je ne peux, en tant

que membre du Gouvernement, y répondre. Peut-être le Parlement devra-t-il aller jusqu'au rapport de force avec certaines institutions pour trouver des réponses.

Agissons en partenariat pour que les Français voient les résultats de nos actions. Nos intérêts sont bien compris même si nous ne partons pas du même point de départ.

J'ai pris note des points concernant le projet de loi « 4D » et des amendements que vous souhaitez apporter au texte. Je relaierai avec fidélité auprès du Premier ministre vos propos, monsieur Descrozaille.

La séance s'achève à 15 heures 45.



Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Noël Barrot, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Yves Daniel, M. Frédéric Descrozaille, M. Philippe Gosselin, M. Fabien Gouttefarde, M. Michel Lauzzana, Mme Cécile Untermaier

Excusée. - Mme Corinne Vignon