

**FAIRE PROGRESSER LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE  
D'ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE  
À L'OCCASION DE L'EXAMEN  
DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT**

**SYNTHESE DU RAPPORT DE MM. FRANCOIS CORNUT-GENTILLE ET RÉGIS JUANICO  
AU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Par lettre du 19 décembre 2012, le Président de l'Assemblée Nationale a confié à MM. François Cornut-Gentille et Régis Juanico, députés, une mission destinée à identifier les voies et moyens permettant de faire de l'examen du projet de loi de règlement le temps fort de l'évaluation de l'action publique au sein de l'Assemblée nationale et de participer ainsi à sa modernisation.

Le rapport remis par MM. François Cornut-Gentille et Régis Juanico fait un bilan des outils mis à la disposition de l'Assemblée nationale pour l'évaluation des politiques publiques (I). Il identifie ensuite plusieurs pistes destinées à réformer l'organisation des débats sur le projet de loi de règlement afin d'en faire un temps fort de l'évaluation de l'action publique en s'inscrivant dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) (II).

## **A.- BILAN DES OUTILS D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES A DISPOSITION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **1. L'Assemblée nationale dispose d'outils d'évaluation insuffisamment efficaces**

Depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, la fonction de contrôle et d'évaluation des politiques publiques du Parlement a été juridiquement renforcée : cette fonction, qui recouvre un champ plus large que le contrôle de l'action gouvernementale, est désormais un pouvoir partagé entre le Parlement et les corps de d'inspection et de contrôle des ministères, ainsi qu'avec la Cour des comptes.

Malgré le « foisonnement » des différents outils d'évaluation des politiques publiques mis à la disposition des députés, les rapporteurs estiment que l'Assemblée nationale ne dispose pas de procédures et d'outils efficaces pour évaluer. Le bilan des outils ou des instances d'évaluation des politiques publiques créés au sein de l'Assemblée est en effet très mitigé :

– la procédure des questions parlementaires et les débats en semaine de contrôle ne sont pas utilisés de manière pertinente, faute d'un réel droit de réplique pour les députés ;

– créés respectivement en 1996 et en 2002, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé ont échoué et ont été supprimés ;

– mises en place respectivement en 1999 et en 2004, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des Finances et la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) de la commission des Affaires sociales peinent à associer les députés des autres commissions ;

– institué en 2009, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) manque de moyens ;

— de manière plus générale, il existe des doublons entre les missions d'information créées par la Conférence des Présidents ou par les commissions et les travaux des instances dédiées au contrôle et à l'évaluation.

L'assistance de la Cour des comptes dans le contrôle de l'exécution budgétaire et l'évaluation des politiques publiques, qui a pris de l'importance depuis la réforme constitutionnelle de 2008, souligne la faiblesse des moyens mis en œuvre au Parlement pour développer, par lui-même, sa mission d'évaluation et de contrôle.

## **2. Les débats budgétaires ne permettent pas un réel travail d'évaluation**

Le rapport porte un regard critique sur les débats budgétaires.

### *a) L'examen des crédits budgétaires du projet de loi de finances de l'année est source de frustrations pour les députés*

L'analyse des documents budgétaires joints au projet de loi de finances de l'année (projets annuels de performances, annexes générales et documents de politique transversale) se fait dans un délai contraint, les informations étant parfois transmises aux députés après la discussion en commission.

Les rapports budgétaires des commissions saisies pour avis mélangent l'évaluation des résultats de l'année passée et l'analyse prospective sur l'année à venir.

L'examen des crédits de la seconde partie du projet de loi de finances, qu'il s'agisse du débat en commission élargie ou du débat en séance, est davantage une succession de « monologues » qu'un véritable débat de fond.

### *b) L'examen du projet de loi de règlement reste un exercice très formel*

Le débat sur le projet de loi de règlement ne permet pas d'appréhender de manière efficiente l'ampleur des mouvements de crédits constatés en cours d'année, ni les résultats de l'exécution budgétaire au travers des rapports annuels de performances.

Malgré la mise en œuvre de la LOLF en 2006 et les tentatives menées pour donner du relief au débat, l'examen du projet de loi de règlement est très rapide et ne mobilise que les membres de la commission des Finances.

La procédure législative se révèle inadaptée à un texte peu amendable sur le fond et dont les données ont été validées par la Cour des comptes à travers la certification des comptes de l'État.

Cantonné à une discussion entre spécialistes de la commission des Finances, le débat sur le projet de loi de règlement s'inscrit par ailleurs dans un calendrier contraint, car il est désormais de tradition de lui faire succéder le débat d'orientation budgétaire, devenu le débat d'orientation des finances publiques. Tel n'est pas le cas de l'examen des résultats des comptes sociaux puisque le projet de loi de financement de la sécurité sociale comprend une première partie dédiée aux dispositions relatives au dernier exercice clos.

Le retrait des commissions permanentes du débat sur le projet de loi de règlement est patent : malgré les espoirs des auteurs de la LOLF, seuls le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux produisent un rapport sur ce texte. D'une manière générale, depuis 2006, les ordres du jour des commissions permanentes autres que celle des finances traduisent une très faible implication des députés sur les résultats de l'exécution budgétaire.

#### B.- FAIRE DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT UN TEMPS FORT DE L'ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE AU SEIN DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les auditions menées par MM. François Cornut-Gentille et Régis Juanico ont permis de constater un **consensus politique** autour de :

- l'intérêt de renforcer l'évaluation de l'action publique par l'Assemblée nationale ;
- la nécessité d'améliorer l'implication des députés au débat sur le projet de loi de règlement afin de limiter le monopole conféré par la LOLF à la commission des Finances ;
- l'apport de la constitution de binômes majorité/opposition pour évaluer l'action publique.

Les rapporteurs proposent donc d'**expérimenter en 2013 une nouvelle manière d'examiner le projet de loi de règlement** afin d'impliquer l'ensemble des députés et non pas seulement le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances et de créer une dynamique autour du projet de loi de règlement.

Cette expérimentation s'inscrit dans une ambition plus large visant à donner une impulsion forte et rapide à la réforme des travaux d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. Pour réussir à faire évoluer en profondeur les pratiques, **plusieurs conditions devront être remplies** :

- un impact politique et médiatique fort, affirmant la volonté de réformer en profondeur ;
- une modification substantielle des pratiques existantes pour éviter un retour en arrière dès 2014, à l'instar des nombreuses expérimentations passées ;
- une « production » d'évaluations privilégiant la qualité à la quantité, démontrant ainsi l'apport parlementaire à la modernisation de l'action publique.

Pour concrétiser cette expérimentation, MM. François Cornut-Gentille et Régis Juanico ont identifié **quatre scénarios de réforme** dont les avantages et les inconvénients sont présentés ci-dessous.

### SCÉNARIOS DE RÉFORME PROPOSÉS

	<i>Procédure d'examen du projet de loi de règlement</i>	<i>Calendrier</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
<i>Option 1</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– renvoi à la commission des Finances avec rapport législatif du rapporteur général et notes d'évaluation des rapporteurs spéciaux</li> <li>– saisine pour avis des commissions permanentes</li> </ul>	examen en séance début octobre	<ul style="list-style-type: none"> <li>– création d'un « temps fort » budgétaire alliant évaluation des dépenses passées et examen des dépenses à venir en PLF</li> <li>– mobilisation des commissions permanentes</li> <li>– délais d'évaluation raisonnables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– calendrier d'examen du projet de loi de règlement trop tardif pour peser sur la préparation du PLF par le gouvernement</li> <li>– absence de binômes majorité/opposition</li> <li>– risque d'engorgement de la commission des finances à l'automne</li> </ul>
<i>Option 2</i>	création d'une commission spéciale avec rapport du rapporteur général et rapports d'évaluation des politiques publiques par binômes de rapporteurs (majorité/opposition / finances/autre commissions)	examen en séance fin juin	<ul style="list-style-type: none"> <li>– « rupture » dans la procédure actuelle en retirant à la commission des Finances sa prééminence sur la loi de règlement et en associant des rapporteurs des autres commissions</li> <li>– création de binômes majorité / opposition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tous les rapporteurs spéciaux de la commission des finances ne seraient pas membres de la commission spéciale ce qui la priverait d'office de pouvoirs de contrôle sur certaines missions et programmes</li> <li>– délais d'évaluation contraints</li> </ul>
<i>Option 3</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– renvoi à la commission des Finances avec rapport législatif du rapporteur général du budget et notes d'évaluation des rapporteurs spéciaux</li> <li>– création de missions d'information communes (finances + commissions permanentes compétentes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– examen du projet de loi de règlement en séance fin juin</li> <li>– examen fin juin en commissions élargies des rapports des missions d'information communes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– implication des commissions permanentes tout en préservant la prééminence de la commission des finances</li> <li>– création de binômes majorité / opposition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– l'examen en commissions élargies des rapports d'information ne permet pas une exposition médiatique et une solennité politique forte</li> <li>– délais d'évaluation contraints</li> </ul>
<i>Option 4</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– renvoi à la commission des Finances avec rapport législatif du rapporteur général du budget et notes d'évaluation des rapporteurs spéciaux</li> <li>– création de missions d'information communes (finances + commissions permanentes compétentes)</li> </ul>	examen du projet de loi de règlement et débat sur les rapports des missions d'information communes fin juin en séance lors de la semaine de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>– implication des commissions permanentes tout en préservant la prééminence de la commission des finances</li> <li>– création de binômes majorité / opposition</li> <li>– exposition médiatique et solennité du fait des débats en séance</li> <li>– confère un contenu utile à la semaine de contrôle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– suppose de modifier le calendrier prévisionnel de l'ordre du jour afin de décaler la semaine de contrôle (actuellement prévue du 10 au 14 juin) à la fin juin</li> <li>– délais d'évaluation contraints</li> </ul>