

RENFORCER LE POUVOIR D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DU PARLEMENT  
QUELLES IMPLICATIONS CONSTITUTIONNELLES ?  
NOTE DE LA FONDATION IFRAP

**1-► LE CEC (comité d'évaluation et de contrôle)**

Base juridique et textes de référence :

**La constitution, article 24 et 47-2 du Titre IV : Le Parlement<sup>1</sup> ;**

**Article 24**

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

[...]

**Article 47-2**

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement (...) dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

**Règlement de l'Assemblée nationale (RAN) à jour juin 2016**

**Article 47-1**

1 La Conférence des présidents est compétente pour constater, s'agissant des projets de loi déposés sur le bureau de l'Assemblée, une éventuelle méconnaissance des conditions de présentation fixées par la loi organique relative à l'application de l'article 39 de la Constitution. Elle dispose d'un délai de dix jours à compter du dépôt du projet pour se prononcer. Ce délai est suspendu entre les sessions jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante.

2 En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le Président de l'Assemblée peut saisir le Conseil constitutionnel dans les conditions prévues par l'article 39 de la Constitution. L'inscription du projet de loi à l'ordre du jour est suspendue jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel.

**Article 98-1**

1 Un amendement fait l'objet d'une évaluation préalable :

2 1° À la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement de la commission ;

3 2° À la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement déposé par un député.

---

<sup>1</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com\\_cec/textes\\_art\\_24\\_497.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/controle/com_cec/textes_art_24_497.asp)

4 Le défaut de réalisation, d'impression ou de distribution d'une évaluation préalable sur un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique.

(...)

## **CHAPITRE VII<sup>2</sup>**

Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

(...)

### **Article 146-2<sup>3</sup>**

1 Il est institué un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

2 Le comité est présidé par le Président de l'Assemblée. Il comprend également trente-six membres désignés, suivant la procédure fixée à l'article 25, de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes.

3 – Les membres du comité sont nommés au début de la législature et pour la durée de celle-ci.

4 – Le bureau du comité comprend, outre le Président de l'Assemblée, quatre vice-présidents, dont l'un au moins appartient à un groupe d'opposition, et quatre secrétaires désignés parmi ses membres.

5 – Les votes au sein du comité ont lieu dans les conditions définies par l'article 44.

6 – Le bureau est chargé d'assurer la publicité des travaux du comité. Chaque réunion fait l'objet d'un compte rendu qui est rendu public.

7 – Le comité définit son règlement intérieur.

### **Article 146-3**

1 De sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques réalise des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.

---

<sup>2</sup> Il a été créé par la résolution du 25 mars 2009 *modifiant le règlement intérieur de l'Assemblée nationale*, notamment en introduisant les articles 146-2 à 146-7 dans le RAN réservés au CEC [http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/reglement\\_an.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/reglement_an.asp). Voir par ailleurs les considérants et la censure partielle du Conseil constitutionnel, dans sa décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2009/2009-581-dc/decision-n-2009-581-dc-du-25-juin-2009.42749.html>.

<sup>3</sup> Cette disposition concernant la composition du CEC a été modifiée par la résolution n°437 du 28 novembre 2014 (voir RAN juin 2016, p.103 note 5. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>). Précisons par ailleurs que cette réforme du Règlement impulsée par Claude Bartolone a visé à dynamiser le fonctionnement dudit comité « *Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de résolution, la composition actuelle du Comité, « très institutionnelle, calquée en partie sur celle de la Conférence des présidents, n'est pas adaptée à la nature effective de ses travaux. Les membres de droit, qu'ils soient présidents d'un groupe politique ou d'une commission permanente, ne peuvent y participer régulièrement eu égard aux responsabilités qu'ils exercent par ailleurs, ce qui affecte son fonctionnement* ». Consulter le rapport relatif à la résolution, p.169-170 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r2381.pdf>, le nombre de 34 membres (dont le Président de l'A.N. évolue donc en passant de 19 membres de droit (Président, Présidents des commissions permanentes, présidents de groupes) et de 15 députés nommés à la proportionnelle des groupes, à 37 membres : le Président ainsi + 36 membres désignés à la proportionnelle des groupes.

2 Le comité arrête, chaque année, le programme de ses travaux. Ce programme fixe, notamment, le nombre prévisionnel d'évaluations à réaliser. Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation, entrant dans le champ de compétence du comité tel qu'il est défini à l'alinéa précédent, soit réalisé.

3 Chaque commission concernée par l'objet d'une étude d'évaluation désigne un ou plusieurs de ses membres pour participer à celle-ci. Le comité désigne parmi eux, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs, dont l'un appartient à un groupe d'opposition.

4 Pour conduire les évaluations, les rapporteurs peuvent également bénéficier du concours d'experts extérieurs à l'Assemblée.

5 La mission des rapporteurs a un caractère temporaire et prend fin à l'issue d'un délai de douze mois à compter de leur désignation.

6 Le rapport est présenté au comité par les rapporteurs.

7 Les recommandations du comité sont transmises au Gouvernement. Les réponses des ministres sont attendues dans les trois mois et discutées pendant la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.

8 À l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport, les rapporteurs présentent au comité un rapport de suivi sur la mise en œuvre de ses conclusions.

#### **Article 146-4**

Les conclusions des rapports des missions d'information créées en application du chapitre V de la présente partie ou des rapports d'information prévus par l'article 146, alinéa 3, sont communiquées au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques dès que la publication du rapport a été décidée. Elles peuvent lui être présentées par le ou les rapporteurs.

#### **Article 146-5**

Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut être saisi pour donner son avis sur les documents qui rendent compte de l'étude d'impact joints à un projet de loi déposé par le Gouvernement. La demande doit émaner du président de la commission à laquelle le projet a été renvoyé au fond ou du Président de l'Assemblée. L'avis du comité est communiqué dans les plus brefs délais à la commission concernée et à la Conférence des présidents.

#### **Article 146-6**

Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques est saisi pour réaliser l'évaluation préalable d'un amendement d'un député ou d'un amendement de la commission saisie au fond qui a été demandée conformément à l'article 98-1.

#### **Article 146-7**

Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques peut faire des propositions à la Conférence des présidents concernant l'ordre du jour de la semaine prévue par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou

sur celles des rapports des missions d'information créées en application du chapitre V de la présente partie ou des rapports d'information prévus par l'article 146, alinéa 3.

## **LOI n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (1)<sup>4</sup>**

### **Article 1**

L'article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires est ainsi modifié :

1° Après le mot : « spéciales », sont insérés les mots : « et les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente » ;

2° Au début de cet article, est insérée la mention : « I. — » ;

3° Il est ajouté un II ainsi rédigé :

« II. — Lorsque les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente disposent, dans les conditions définies au I, des prérogatives mentionnées à l'article 6, les rapporteurs qu'elles désignent exercent leur mission conjointement. »

### **Article 2**

Après le premier alinéa du IV de l'article 6 de la même ordonnance, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition. Cette communication a lieu sur place lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret. Aucune correction ne peut être apportée au compte rendu. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Ces observations sont soumises à la commission, qui peut décider d'en faire état dans son rapport. »

### **Article 3**

Le chapitre II du titre III du livre Ier du code des juridictions financières est complété par un article L. 132-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 132-5.-Au titre de l'assistance au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques prévue par l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes peut être

<sup>4</sup> En ce qu'elle modifie l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958.  
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023513047&dateTexte=&categorieLien=id>

saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, de leur propre initiative ou sur proposition d'une commission permanente dans son domaine de compétence ou de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.

« Les demandes formulées au titre du premier alinéa ne peuvent porter ni sur le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale.

« L'assistance de la Cour des comptes prend la forme d'un rapport. Ce rapport est communiqué à l'autorité qui est à l'origine de la demande, dans un délai qu'elle détermine après consultation du premier président de la Cour des comptes et qui ne peut excéder douze mois à compter de la saisine de la Cour des comptes.

« Le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, lorsqu'il est à l'initiative de la demande d'assistance de la Cour des comptes, et, dans les autres cas, la commission permanente ou l'instance permanente à l'origine de la demande d'assistance de la Cour des comptes statue sur la publication du rapport qui lui a été transmis. »

#### **Article 4**

Après l'article L. 111-3 du même code, il est inséré un article L. 111-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 111-3-1. - La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code. »

#### I/Les délimitations de compétence posées par la décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009 :

S'agissant de la censure partielle effectuée à propos de l'article 129 du projet de résolution modificatrice du Règlement en date du 25 mars 2009<sup>5</sup>. Le Conseil constitutionnel a ainsi entendu préciser les points suivants :

##### 1- Interdiction au CEC de la faculté de contrôle des politiques publiques et de l'organisation de débats contradictoires relatifs aux rapports d'évaluation

L'article 24C distingue clairement :

- Ce qui relève du contrôle, et qui est limité à l'action du Gouvernement, dans la mesure où ce contrôle a pour corollaire la mise en cause de la responsabilité de l'autorité contrôlée.
- Ce qui relève de l'évaluation est qui s'étend à l'ensemble des politiques publiques.

<sup>5</sup> Voir notamment le cahier n°27 du CC correspondant, [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009581DCccc\\_581\\_582\\_583dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009581DCccc_581_582_583dc.pdf)

En conséquence, les missions du CEC **ne peuvent pas porter sur le contrôle des politiques publiques prises dans leur ensemble mais uniquement sur leur évaluation**. Il ne peut exercer « *qu'un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, dans les conditions prévues par la constitution.* »

Le Conseil constitutionnel en déduit que **les rapports d'évaluation des politiques publiques ne peuvent donner lieu à un débat contradictoire**.

- 2- Les compétences du CEC ne peuvent empiéter sur les attributions organiques confiées aux commissions des finances et des affaires sociales en matière financière :

L'article 57 de la LOLF (2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001), tout comme l'article L.O. 111-9 du Code de la sécurité sociale, précisent que « *les commissions de l'A.N et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent les lois de finances* » et que « *les commissions de l'A.N et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.* »

Le Conseil constitutionnel en vient ainsi à définir un champ de compétence réservées par les dispositions organiques, si bien que le Règlement de l'A.N. ne peut donc attribuer de telles compétences (concurrentes) au comité d'évaluation. Il en résulte donc que « *sont exclus du champ de compétences du Comité le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale, ainsi que l'évaluation de toute question relative aux finances publiques et aux finances de la Sécurité sociale.* »

- 3- Est contraire à la constitution la possibilité pour le CEC de convoquer les responsables administratifs des politiques concernées :

Les articles 20 et 21 de la constitution prévoyant que seul le Gouvernement est responsable devant le Parlement, il en résulte qu'**il est seul à pouvoir autoriser les responsables administratifs à se rendre devant un organe du Parlement**.

Par ailleurs, quand bien même l'autorisation du pouvoir politique serait accordée pour que l'audition soit effectuée, le comité ne peut pas les convoquer car cela empièterait sur les compétences exclusives des commissions permanentes et spéciales en vertu de l'article 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*<sup>6</sup>.

Il en résulte que le comité, compte tenu de la délimitation de son champ de compétence ainsi effectuée, ne peut à l'occasion de l'examen de ses rapports mettre en cause les responsables administratifs des autres personnes publiques. La tenue d'un débat contradictoire avec ces responsables est par ailleurs impossible.

- 4 – La séparation des pouvoirs interdit la conduite d'évaluation soit réalisée avec le concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement :

Le fondement en est encore à trouver dans les articles 20 et 21 de la Constitution, ce qui laisse toutefois la possibilité pour le Comité de recourir à des experts qui ne relèvent pas du pouvoir exécutif.

---

<sup>6</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705067>

5- Le comité ne peut émettre aucune injonction au Gouvernement ni dans ses recommandations, ni dans le cadre du rapport de suivi de leurs mises en œuvre :

Toujours sur les mêmes fondements, le CC a estimé qu'aucune injonction ne pouvait être adressée par le comité au gouvernement.

II/ Les assouplissements existants (via la loi du 3 février 2011) :

Si l'article 5 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 réserve aux seules commissions des finances et des affaires sociales la possibilité de convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, le contournement de cette prérogative à priori exclusive est posé par voie d'exception au I. de l'article 5 *ter* de la même ordonnance.

1- A titre dérogatoire et pour une durée de six mois le CEC peut devenir une commission d'enquête :

En substance : « I. - *Les commissions permanentes ou spéciales **et les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires** pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 ci-dessous.* »

La précision des « *instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires* », visent très précisément le CEC dans le cadre de l'article 1 de la LOI n° 2011-140 du 3 février 2011 *tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.*

A ce titre, le CEC peut bénéficier des prérogatives des commissions d'enquêtes définies par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, s'agissant d'une mission déterminée et pour une durée n'excédant pas 6 mois, à condition de bénéficier d'une autorisation de l'A.N. Dans ce cadre les « *rapporteurs [que l'instance permanente désigne] exercent leur mission conjointement* (II de l'article 5 *ter*).

Quelles sont les prérogatives des commissions d'enquêtes que peut revêtir à titre ponctuel et sur autorisation le CEC :

- Les enquêtes ne peuvent porter sur des faits faisant l'objet de poursuites judiciaires en cours ; si une information judiciaire est ouverte par les pouvoirs publics, celle-ci ajourne automatiquement l'enquête parlementaire en cours (I. de l'article 6) ;
- Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place.<sup>7</sup>
- Ils disposent d'un droit de communication puisque « *tous les renseignements de nature à faciliter leur mission doivent leur être soumis.* »

---

<sup>7</sup> Leurs sont toutefois opposables les secrets liés à la défense nationale, aux affaires étrangères, de la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat et sous réserve du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

- Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. **Il y a donc par voie d'exception restauration de la faculté de convoquer les responsables administratifs des politiques concernées.**
- Cette personne est obligée de prêter serment sauf à encourir une peine de 2 ans d'emprisonnement et de 7.500 euros d'amendes.
- Les personnes travaillant ou ayant travaillé au sein d'autorités administratives indépendantes en charge du contrôle des marchés financiers sont spécifiquement déliés du secret professionnel à la condition que la commission décide du secret de ses travaux. Dans ces conditions « *le rapport publié à la fin des travaux (...) ne pourra faire état des informations recueillies par levée du secret professionnel.* »
- **Limitation propre aux compétences des commissions d'enquête, il ne sera pas possible de diligenter une enquête sur un sujet identique pendant un délai de 12 mois à compter de la reddition du rapport d'enquête.** Le rapport de suivi qui est prévu à l'alinéa 8 de l'article 146-3 du R.A.N. est donc paralysé pour une durée double de la durée réglementaire.

2- Une interpellation des pouvoirs publics est possible dans le cadre de la semaine de contrôle prévue par la constitution :

L'**alinéa 4 de l'article 48 de la constitution** prévoit qu'« *Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques* »

Par ailleurs **l'alinéa 7 de l'article 146-3 du R.A.N**, prévoit que : « *Les recommandations du comité sont transmises au Gouvernement. Les réponses des ministres sont attendues dans les **trois mois** et discutées pendant la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.* »

Enfin **l'article 146-7** dispose que le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques puisse faire des propositions à la Conférence des présidents **concernant l'ordre du jour de la semaine prévue par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution**. Il peut, en particulier, proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports « *ou sur celles des rapports des missions d'information créées en application du chapitre V de la présente partie ou des rapports d'information prévus par l'article 146, alinéa 3* » du présent Règlement.

3- Le concours de fonctionnaires des trois fonctions publiques est-il vraiment impossible ?

La décision du CC du 25 juin 2009 précise que l'interdiction pour les rapporteurs du comité de « *bénéficier du concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement* », au nom de la séparation des pouvoirs.

Certes, mais il faut sans doute effectuer une distinction entre des fonctionnaires mis à disposition et des fonctionnaires placés en position de détachement :

- La mise à disposition<sup>8</sup> d'un fonctionnaire emporte la signature d'une convention entre l'administration d'origine et l'administration d'accueil et ne peut intervenir sans le consentement de l'intéressé. Par ailleurs cette convention doit préciser la nature des activités exercées par l'agent mis à disposition ; ses conditions d'emploi ; les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités ; les missions de service public qui lui sont confiées (si auprès d'un organisme contribuant à la mise en œuvre d'une politique publique). Mais contrairement au détachement, le fonctionnaire mis à disposition n'est pas placé sous l'autorité hiérarchique de son supérieur dans le service d'accueil.
- Le détachement qui emporte un certain nombre de conséquences telles que<sup>9</sup> :
  - o Le placement sous l'autorité hiérarchique du service d'accueil,
  - o La notation assurée par le chef de service de l'administration de détachement,
  - o Conserve le droit à l'avancement de son corps d'origine,
  - o Perçoit la rémunération de son emploi d'accueil
  - o **Mais reste assujéti au pouvoir disciplinaire détenu par le chef de corps d'origine**
  - o La durée du détachement prévue par le décret du 16 septembre 1985 prévoit deux cas (6 mois maximum (coll.loc, OM), et 5 ans renouvelable une fois.

La décision du conseil constitutionnel tend à mettre en évidence l'impossibilité à priori de la mise à disposition s'agissant du CEC. Le détachement qui ne réserve qu'un pouvoir disciplinaire résiduel au chef de corps d'origine serait donc théoriquement valable.

Cependant, en l'état actuel du droit de la fonction publique parlementaire un principe d'exclusivité absolu existe à l'A.N (relatif au Sénat) **qui empêche les détachements et les mises à dispositions de personnels en provenance de d'autres administrations publiques.** Ainsi l'article 18 du Règlement de l'AN (RAN) précise que « *les services de l'Assemblée sont assurés exclusivement par un personnel nommé dans les conditions déterminées par le Bureau. Est interdite, en conséquence, la collaboration de caractère permanent de tout fonctionnaire relevant d'une administration extérieure à l'Assemblée, à l'exception des personnels civils et militaires mis par le Gouvernement à la disposition de la commission de la défense nationale et des forces armées et de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.* »

Cette dernière possibilité a toutefois été exclue s'agissant des personnels détachés par la **décision du bureau de l'Assemblée des 30 et 31 juillet 1981**<sup>10</sup>. Réservant cependant le cas d'*experts choisis intuitu personae* « en tant que de besoin ».

**Sur l'usage de cette faculté extraits de l'Instruction générale du Bureau de l'A.N.**

**Titre Ier : Application de certaines dispositions du Règlement de l'A.N.**

**Article 5. Fonctionnement des commissions**

**4° Fonctionnaires détachés des administrations centrales dans les commissions ; assistants des présidents des commissions ; collaborateurs de groupe.**

<sup>8</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F551>

<sup>9</sup> <https://www.fonction-publique.gouv.fr/detachement>

<sup>10</sup> Se reporter à, P. Avril, J. Gicquel, Chronique constitutionnelle française (16 mai – 15 août 1982), *Revue Pouvoir*, n°23, p.168, [http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs23\\_p167-210\\_ccf.pdf](http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/Pouvoirs23_p167-210_ccf.pdf)

Les fonctionnaires des administrations centrales, mis à la disposition des commissions de la défense nationale et des forces armées et des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à la demande de leurs présidents, en qualité d'experts, ont une mission de simple information.

Ces fonctionnaires, ainsi que les assistants des présidents des commissions, relèvent uniquement, sous sa responsabilité personnelle, du président de la commission concernée. Ils peuvent occuper un bureau dans les locaux de l'Assemblée. Ils reçoivent un laissez-passer délivré par les questeurs, leur permettant de se rendre directement auprès du président de la commission qui a fait appel à leur concours.

**En aucun cas les fonctionnaires mentionnés au premier alinéa ne peuvent prendre part aux travaux des commissions ni assister à leurs réunions.**

Peuvent assister aux travaux d'une commission permanente ou spéciale un assistant du président de cette commission, un assistant du Rapporteur général en ce qui concerne la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, et un collaborateur de chaque groupe sous réserve qu'un député membre du groupe pour lequel ce collaborateur travaille soit présent. **Cette disposition est également applicable aux réunions de la Commission des affaires européennes et du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.**

Il ressort ainsi que le détachement est désormais impossible (sauf exception *voir infra*), mais que la mise à disposition serait toutefois théoriquement envisageable... **mais interdite depuis la décision CC du 25 juin 2009 s'agissant du CEC** en vertu du principe de la séparation des pouvoirs.

La participation d'un fonctionnaire d'Etat aux travaux du CEC n'est donc possible :

- qu'en vertu d'un détachement (12<sup>ème</sup> cas de détachement<sup>11</sup>) auprès d'un député ou d'un sénateur qui exerce la fonction de Président de commission ou de rapporteur de la commission des finances (en qualité d'assistant parlementaire) ;
- par extension sans doute, auprès d'un groupe politique en tant que collaborateur de groupe ;
- Sous la forme d'un détachement auprès de la commission visée par l'article 18 RAN et le premier alinéa de l'article 4 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale (IGBAN) et par extension à l'alinéa 4 du même article, à l'initiative de son Président, en qualité d'expert *intuitu personae*. Cependant cette possibilité semble à la limite de la constitutionnalité<sup>12</sup> : **sauf à considérer que le détachement fait sortir le fonctionnaire de la responsabilité du gouvernement pour le placer sous « la responsabilité personnelle du Président de la commission [comité] concerné »**, hors pouvoir disciplinaire résiduel relevant de son chef de corps d'origine. Ainsi que le précise l'alinéa 2 de l'article 5 IGBAN.

Dans tous les cas cependant, « *en aucun cas les fonctionnaires mentionnés au premier alinéa ne peuvent prendre part aux travaux des commissions ni assister à leurs réunions* » (al.3 de l'article 5 de l'IGBAN) puisqu'ils « *ont une mission de simple information* ».

<sup>11</sup> <https://www.fonction-publique.gouv.fr/detachement>

<sup>12</sup> «... qu'en outre, la séparation des pouvoirs interdit que, pour conduire les évaluations, les rapporteurs du comité puissent bénéficier du concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement ».

#### 4- Le recours à la Cour des comptes :

Le Conseil constitutionnel avait censuré le fait que la résolution du 25 mars 2009 créer un droit de tirage pour le CEC par une disposition expresse de son règlement intérieur, considérant que « *il n'était pas possible au règlement d'une assemblée, dont la vocation est de régir le fonctionnement interne de celle-ci, de fixer les règles régissant les relations entre l'un de ses organes et la Cour des comptes.* » et a en conséquence censuré l'alinéa 4 de article 146-3 du R.A.N (nouveau) proposé.

La loi n° 2011-140 du 3 février 2011 *tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques* y a porté remède à son article 3 par inclusion d'un article L.132-5 du Code des juridictions financières, précisant que « *Au titre de l'assistance au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques prévue par l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale (...) ou de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.* »

Par ailleurs, « *L'assistance de la Cour des comptes prend la forme d'un rapport. Ce rapport est communiqué à l'autorité qui est à l'origine de la demande, dans un délai qu'elle détermine après consultation du premier président de la Cour des comptes et qui ne peut excéder douze mois à compter de la saisine de la Cour des comptes.* »

Enfin, « *l'instance permanente à l'origine de la demande d'assistance de la Cour des comptes statue sur la publication du rapport qui lui a été transmis.* »

Le CEC dispose donc bien désormais (depuis 2011) d'un droit de tirage sur les rapports de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques.<sup>13</sup>

#### 5- Les ajustements de la composition du CEC apportés par la résolution du 28 nov. 2014 :

La composition du CEC a été modifiée par la résolution n°437 du 28 novembre 2014<sup>14</sup>. Précisons par ailleurs que cette réforme du Règlement impulsée par Claude Bartolone a visé à dynamiser le fonctionnement dudit comité « *Comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de résolution, la composition actuelle du Comité, « très institutionnelle, calquée*

---

<sup>13</sup> Par exemple une contribution de la Cour aux travaux du CEC dans le cadre du rapport sur les aides de l'Etat à l'accession à la propriété, novembre 2016 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i4536.pdf>, mais rendu public en 2017. Notons que cette assistance est encore modeste : on parle de 4 rapport pour le CEC en 2016, contre 2 rapports pour la MECSS A.N. et 2 rapports pour la MECSS du Sénat, 4 pour la commission des finances de l'A.N et 5 pour celle du Sénat, soit un total de 17 rapports d'assistance au Parlement en 2016, voir Rapport public annuel, tome 2, Cour des comptes, p.85, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/01-organisation-moyens-missions-JF-Tome-2.pdf>, tandis que les rapports d'information ou d'application à l'A.N. ont représenté 44 rapports d'information et d'application, ainsi que les rapports de la MEC, MECSS et du CEC, soit une moyenne annuelle sur cinq ans de 9,6 rapports/an, mais 8 rapports du CEC en 2016. <http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xive-legislature>, alors que l'on constate 38 rapports en ajoutant la commission des affaires européennes (24 rapports), délégation aux droits des femmes (4), délégation à l'Outre-mer (1), OPECST (9).

<sup>14</sup> Voir RAN juin 2016, p.103 note 5. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>

*en partie sur celle de la Conférence des présidents, n'est pas adaptée à la nature effective de ses travaux. Les membres de droit, qu'ils soient présidents d'un groupe politique ou d'une commission permanente, ne peuvent y participer régulièrement eu égard aux responsabilités qu'ils exercent par ailleurs, ce qui affecte son fonctionnement »<sup>15</sup>. Le nombre de 34 membres (dont le Président de l'A.N. évolue donc en passant de 19 membres de droit (Président, Présidents des commissions permanentes, présidents de groupes) et de 15 députés nommés à la proportionnelle des groupes, à 37 membres : le Président ainsi + 36 membres désignés à la proportionnelle des groupes.*

## 2-► LA MEC (Mission d'évaluation et de contrôle)

Base juridique et textes de référence :

### **La constitution, article 24 et 47-2 du Titre IV : Le Parlement ;**

#### **Article 24**

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

[...]

#### **Article 47-2**

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement (...) dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

### **Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances**

*Version consolidée au 06 octobre 2017*

#### **Chapitre II : Du contrôle.**

#### **Article 57**

Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 6 JORF 13 juillet 2005

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la

<sup>15</sup> Consulter le rapport relatif à la résolution, p.169-170 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r2381.pdf>

sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

### **Article 58**

Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 11 JORF 13 juillet 2005

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits (1) ;

5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées (1) ;

6° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

Les rapports visés aux 3°, 4° et 6° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

Le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

NOTA : (1) Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2005.

### **Article 59**

Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

## Article 60

Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, **dans un délai de deux mois**.

### 1- Les implications de la décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001 :

Retour sur la censure du premier alinéa de l'article 58 de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 : Les cahiers du Conseil constitutionnel précisent (p.7) que<sup>16</sup> :

« *Celui-ci disposait* : « Avant d'arrêter **son programme de contrôles**, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2<sup>o</sup> ».

*Or il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que sont garantis l'indépendance des juridictions et le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le Parlement ni le Gouvernement (n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, Rec. p. 46, cons. 6 ; n° 86-224 DC précitée).*

*En vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative. La Constitution garantit donc son indépendance par rapport au pouvoir législatif comme au pouvoir exécutif. Si certaines de ses missions, notamment de vérification des comptes et de la gestion, ne revêtent pas un caractère juridictionnel, elles peuvent révéler des irrégularités appelant la mise en œuvre d'une procédure juridictionnelle. Par suite, l'obligation faite à la Cour des comptes par le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique de communiquer le projet de son « programme de contrôles » aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, ainsi que la possibilité qui est offerte à ces derniers de présenter leurs avis sur ce projet sont de nature à porter atteinte à son indépendance. Il s'ensuit que les dispositions précitées du premier alinéa de l'article 58 de la loi organique ont été déclarées contraires à la Constitution. »*

Cette limite semble n'être valable qu'en matière de contrôle, mais pas en matière d'évaluation. En effet, l'évaluation est par définition déterminée conjointement entre la Cour et le Parlement ou la Cour et le pouvoir exécutif.

Une modification de clarification pourrait être la bienvenue dans le cadre de dispositions organiques venant modifier l'actuelle rédaction de la LOLF.

### 2- La création de la MEC (mission d'évaluation et de contrôle) :

<sup>16</sup> <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2001/2001-448-dc/decision-n-2001-448-dc-du-25-juillet-2001.504.html> ainsi que les cahiers correspondants, p.7 [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2001448DCccc\\_448dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2001448DCccc_448dc.pdf)

La MEC était déjà inspirée du *Public Account Committee* britannique lors de sa création par la commission des finances de l'Assemblée nationale le 3 février 1999, à la suite des conclusions du rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire du 27 janvier 1999<sup>17</sup>.

Cette mission est constituée par et au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Elle est par nature temporaire formellement (base annuelle), mais en pratique cette mission se comporte comme une sous-commission des finances chargée de l'évaluation et de contrôle, en ce qu'elle est renouvelée systématiquement depuis sa création.

La mission de 16 membres appartenant à la commission des finances, est coprésidée par un député de la majorité et un député de l'opposition, les membres étant désignés à parité entre les groupes politiques (majorité/opposition). Par ailleurs le Président de la commission des finances et le rapporteur général en sont membres de droit. Les autres commissions permanentes peuvent demander à certains de leurs rapporteurs pour avis de participer à ses travaux.

En conséquence, son programme de travail est arrêté par le bureau de la commission des finances qui assure ainsi la coordination entre ces travaux d'évaluation et de contrôle et ses propres travaux.

La MEC travaille par ailleurs en collaboration avec la Cour des comptes (article L.132-4 du CJF) qui est informée préalablement de son programme de travail et des membres de la juridiction financière assistent à ses réunions ou sont entendus par elle.

Un rapport peut être demandé à la Cour en application de l'article 47-2 de la Constitution ou de 2° de l'article 58 de la LOLF (*supra*) peut constituer un point de départ à ses travaux. La Cour doit alors **délivrer ce rapport sous huit mois**. Par ailleurs les conclusions du rapport dressé par la MEC (dont la publication est décidée par la commission des finances), peuvent inclure des observations notifiées au Gouvernement. **Celui-ci en vertu de l'article 60 de la LOLF dispose alors de deux mois pour y répondre par écrit.** Ce droit de tirage sur la Cour des comptes représente 4 rapports pour la MEC/commission des finances AN en 2016.

Dans la mesure où il s'agit d'une émanation de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ses rapporteurs disposent des facultés de contrôle identiques à celles des rapporteurs spéciaux de la commission des finances. A cet égard ces derniers peuvent effectuer (à l'instar des commissions d'enquêtes en vertu du II. de l'article 6 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 *relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*), des contrôles sur pièce et sur place, faire usage d'un droit de communication les habilitant à se faire communiquer tous documents de service, et d'entendre par convocation délivrée si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission, toute personne dont l'audition est jugée utile (droit de citation direct).

Sur le fondement de L.143-5 du code des juridictions financières, elle est aussi destinataire des communications de la Cour des comptes aux ministres, sous réserve du délai de 2 mois

---

<sup>17</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/dossiers/dépense/rapport.asp#RESUME>, en particulier « *créer chaque année, au sein de la Commission des finances, une mission d'évaluation et de contrôle, chargée d'auditionner les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques. La mission établira un calendrier de ses auditions, qui auront lieu chaque semaine durant tout le premier semestre. Les auditions seront ouvertes aux membres de la Commission des finances et aux rapporteurs pour avis des autres commissions ;* »

représentant le délai de réponse pendant lequel les cabinets de ces derniers peuvent émettre des observations.

### **3-► LA MECSS (Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale)**

Base juridique et textes de référence :

#### **La constitution, article 24 et 47-2 du Titre IV : Le Parlement ;**

##### **Article 24**

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

[...]

##### **Article 47-2**

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement (...) dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

#### **Loi 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie (1)**

*Version consolidée au 06 octobre 2017*

##### **Titre II : dispositions relatives à l'organisation de l'assurance maladie**

##### **Section 2 : Objectifs de dépenses et de recettes**

##### **Article 38**

Modifié par Loi n°2005-779 du 12 juillet 2005 - art. 6 JORF 13 juillet 2005

Après l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 111-9-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 111-9-1. - Il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois. »

L'article du code de la sécurité sociale a depuis été renuméroté notamment sous l'empire des dispositions de la loi organique n°2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui a codifié au sein du Code de la Sécurité sociale (CSS) les dispositions organiques relatives à la MECSS. L'article L.111-9-1 CSS devenant alors l'article LO. 111-10 CSS.

#### **Code de la sécurité sociale**

*Version consolidée au 9 octobre 2017 (après modification par la loi n°2005-881 du 2 août 2005)*

## **Livre 1 : Généralités – Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base**

### **Titre 1 : Généralités**

#### **Chapitre 1<sup>er</sup> bis : Lois de financement de la sécurité sociale**

#### **Section 4 : Information et contrôle sur le financement de la sécurité sociale**

##### **Article LO. 111-9**

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cette mission est confiée à leur président, **au président de la mission mentionnée à l'article LO 111-10**, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents. Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le ou les rapporteurs de la commission, dans leur domaine d'attribution, ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues au premier alinéa.

##### **Article LO. 111-9-1**

Lorsque, dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle, la communication des renseignements demandés au titre de l'article LO 111-9 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, le président des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale peut demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser l'entrave sous astreinte.

##### **Article LO. 111-9-2**

En cas d'urgence, les limites prévues au e du 2<sup>o</sup> du C du I de l'article LO. 111-3 peuvent être relevées par décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et information des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale. La ratification de ces décrets est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.

##### **Article LO. 111-9-3**

Lorsqu'une mission d'évaluation et de contrôle donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement ou à un organisme de sécurité sociale, ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour y répondre.

##### **Article LO. 111-10**

Il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois.

## Code des juridictions financières

*octobre 2017*

### **Article LO. 132-3-1 :**

La Cour des comptes peut être saisie, par les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale, de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède, dans ce cadre et à la demande de ces commissions, aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont communiquées à la commission dont la demande d'enquête émane. La commission statue sur leur publication.

#### 1- Création de la MECSS à l'Assemblée nationale et au Sénat :

Les textes formalisent actuellement beaucoup mieux les attributions des MECSS des deux assemblées que celles de la MEC relevant la seule Assemblée nationale. Bien que non prévues dans la LOLF, le régime juridique des MECSS ont été formalisées par la loi du 14 août 2004 relative à l'Assurance maladie, puis par la *loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, qui est le pendant LOLFSS de la LOLF.

S'agissant de l'étude du PLFSS, il n'existe pas de dispositions symétriques de renvoi obligatoire du projet de lois aux commissions des affaires sociales des deux chambres contrairement aux dispositions prévues dans la LOLF. Cependant la coutume veut que ce soient ces commissions qui rédigent le rapport. A l'A.N. la commission des affaires sociales désigne six rapporteurs qui disposent chacun des prérogatives étendues (droit de communication, contrôle sur pièce et sur place etc.) et qui en suivent l'application via la MECSS. La MECSS jouit d'une coprésidence comme la MEC et sa composition paritaire est analogue (à proportion des groupes politiques représentés à l'Assemblée) en vertu de l'article 145 RAN<sup>18</sup>. La composition de la MECSS peut varier à l'A.N., passant de 18 membres originellement, à 14 membre sous la XIVème législature.

A l'A.N., la création de la MECSS résulte d'un amendement du rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à l'Assurance maladie en juin 2004. Cet amendement unanime des groupes politiques proposait de renforcer le contrôle parlementaire des finances sociales en se dotant d'un organe équivalent à la MEC pour le contrôle du budget de l'Etat. Ses attributions seront finalement recodifiées dans le cadre de la LOLFSS du 2 août 2005.

<sup>18</sup> <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/textes-de-referance/reglement-de-l-assemblee-nationale>, ainsi que p.98, <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.pdf>

A l'instar de la MEC, puisque ses rapporteurs bénéficient des prérogatives des rapporteurs de la commission saisie au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ces derniers disposent de prérogatives d'enquêtes approfondies sur le modèle des membres des commissions d'enquêtes : ils disposent du droit de citation directe pour leurs auditions, du droit de communication, d'un droit de contrôle sur pièce et sur place. **Elle bénéficie également du droit de contrôler les suites données à ses observations.**

Par ailleurs, la MECSS peut bénéficier de l'assistance de la Cour en vertu de l'article 47-2 de la Constitution. A ce titre, l'article LO. 132-3-1 du code des juridictions financières précise la nature de cette assistance.

*« Les modalités de la collaboration avec la Cour ont été précisées par un échange de lettres entre le Président de la commission et les coprésidents de la Mission, d'une part, le premier président de la Cour des comptes d'autre part. »*

2- Les modalités de travail sont en pratique légèrement différentes de celles de la MEC :

- Il a été retenu le principe de deux rencontres annuelles : en mai et en octobre au cours desquelles la MECSS et la Cour s'informent mutuellement de l'état d'avancement de leurs travaux et évoquent les thèmes d'études susceptibles de donner lieu à une saisine de la Cour.
- La réunion d'octobre permet d'évaluer les conditions de mise en œuvre de la coopération et les suites susceptibles d'être données aux conclusions de la MECSS par l'Assemblée nationale comme par la Cour.
- La Cour participe aux auditions de la mission, précédées d'une réunion préparatoire

A noter cependant que la MECSS ne donne pas de délai particulier à la Cour pour lui remettre les rapports attendus en vertu de son droit de tirage. Il faut en conclure que c'est le délai de droit commun qui ne peut excéder les 12 mois (article L.132-5 du CJF<sup>19</sup>) qui s'applique contrairement aux 8 mois pour la MEC. Elle bénéficie cependant comme la MEC de la faculté d'obtenir dans les deux mois une réponse à ses propres conclusions de la part du Gouvernement ou d'un organisme de sécurité sociale (article LO. 111-9-3 du CSS).

L'exercice du droit de tirage MECSS/Commission des affaires sociales en 2016 a représenté 2 rapports en 2016.

---

<sup>19</sup> Article L.132-5 (extraits) « L'assistance de la Cour prend la forme d'un rapport. Ce rapport est communiqué à l'autorité qui est à l'origine de la demande, dans un délai qu'elle détermine après consultation du premier président de la Cour des comptes et qui ne peut excéder douze mois à compter de la saisine de la Cour des comptes. » Voir la documentation réservée à la Cour des comptes et à son droit d'assistance dans le cadre de la MECSS, [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/mecss/relations\\_cour\\_comptes.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/mecss/rerelations_cour_comptes.pdf), p.3. Pour la documentation transversale relative au contrôle et à l'évaluation de la Sécurité sociale, voir [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/mecss/textes\\_plfss.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/mecss/textes_plfss.pdf)

#### 4-► Organisation des services de l'Assemblée nationale soutenant ces organes

Base juridique et textes de référence :

### **Règlement intérieur sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale (non public)**

*Version consultée (dispositions en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008)*

#### **Première Partie : Organisation des services et statut du personnel**

##### **Titre 1 : Organisation des services**

##### **Article 3 :**

Le Secrétariat général de l'Assemblée et de la Présidence comprend, outre la *division de la Représentation permanente de l'Assemblée nationale auprès de l'Union européenne* : (...)

**(A1.5)** *Le service de la Culture et des questions sociales* qui comporte deux divisions :

- Secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ;
- Contrôle et études culturelles et sociales.

(...)

**(A1.7)** *Le service des Finances publiques* qui comporte trois divisions :

- Secrétariat de la commission des finances, de l'économie générale et du plan ;
- Secrétariat du Rapporteur général ;
- Contrôle et études budgétaires, fiscales et financières.

[...]

##### **Article 12<sup>20</sup> :**

Le service de la Culture et des questions sociales comprend :

- La division du Secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales ;
- La division du Contrôle et des études culturelles et sociales, qui assure notamment le secrétariat de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé et de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale.

[...]

##### **Article 14 :**

*Le service des Finances publiques* comprend :

- *la division du Secrétariat de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, placée auprès du Président de la commission ;*

---

<sup>20</sup> Le règlement intérieur a fait l'objet d'une révision de son article 12 depuis 2008 puisque le service de la Culture et des questions sociales comporte désormais trois divisions : division du secrétariat de la commission des affaires culturelles et de l'éducation ; division du secrétariat de la commission des affaires sociales ; division du contrôle et des études législatives.

- la division du Secrétariat du Rapporteur général ;

- la division du Contrôle et des études budgétaires, fiscale et financières, qui est responsable du concours nécessaire aux rapporteurs spéciaux pour l'élaboration de leurs rapports et assure notamment le secrétariat de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC).

1) Estimation des effectifs des services chargés du contrôle et de l'évaluation, MEC, MECSS, CEC :

Nous avons exploité les données fournies par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, *relatif à l'organisation des services portant statut du personnel* (version 2008) ainsi que les données recueillies grâce à l'annuaire des services de l'A.N<sup>21</sup>.

Il en ressort que les effectifs consacrés aux tâches de contrôle et d'évaluation propres à la MEC et à la MECSS sont particulièrement faibles. Nous les identifions comme suit :

- S'agissant du Service des finances publiques (soutient de la MEC) :

Service des finances publiques	Statut	Nombre	div 1	div 2	div 3
Directeur du service		1			
Chef de division	Conseiller	3	1	1	1
Conseiller	Conseiller				4
Administrateur adjoint	Administrateur adjoint	5	1	1	3
Administrateurs	Administrateurs	17	4	9	4
	Total	26	6	11	12

C'est la division n°3 la *Division du Contrôle et des études budgétaires, fiscales et financières*, qui assure le secrétariat de la MEC. Les personnels sont en outre souvent sollicités en direction de la division n°3 afin de remplir des obligations liées à l'analyse du PLF. Les administrateurs occupent bien souvent des postes à temps partiels sur certaines tâches.

Ainsi, au sein de la division n°3, il existe une subdivision entre une répartition des administrateurs en direction des rapporteurs spéciaux relatifs aux budgets des lois de finances, et les études fiscales et financières.

Service des finances publiques	DIVISION 1	DIVISION 2	DIVISION 3	
	<i>Division du secrétariat de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire</i>	<i>Division du secrétariat du rapporteur général</i>	Rapporteurs spéciaux	Etudes fiscales et financières
Total	3,5	4,9	14,7	3,9

Il nous apparaît donc que les administrateurs affectés à la MEC doivent appartenir majoritairement à la division n°3 ou à la division n°2 (qui analyse par ailleurs la fiscalité

<sup>21</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/infos/services.asp>

générale). Les administrateurs disponibles pour l'animation de la MEC ne doivent pas dépasser entre 4 et 5 administrateurs au maximum (en ETP).

Le secrétariat du service représente 10 membres dont 6 pour la direction concernée, ainsi que 4 agents.

- S'agissant du service de la culture et des questions sociales (soutien de la MECSS)

Service de la culture et des QS	Statut	Nombre	Secrétariat	div 1	div 2	div 3
Directeur du service		1	1			
Chef de division	Conseiller	4	1	1	1	1
Conseiller	Conseiller	4		2		2
Administrateur adjoint	Administrateur adjoint	4	4			
Administrateurs	Administrateurs	11		1	7	3
	Total	24	6	4	8	6

C'est le service de la culture et des questions sociales qui assure le secrétariat de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, en charge du PLFSS, plus précisément la division n°2 *Division du secrétariat de la commission des affaires sociales*. Par contre, c'est la division n°3 dénommée *division du contrôle et des études législatives* qui s'occupe de secrétariat de la MECSS. Le potentiel maximal d'administrateurs disponibles est de 6 (chef de division inclus).

Service de la Culture et des questions sociales	Secrétariat	Division 1	Division 2	Division 3
		<i>Division du secrétariat de la commission des affaires culturelles et de l'éducation</i>	<i>Division du secrétariat de la commission des affaires sociales</i>	<i>Division du contrôle et des études législatives</i>
Total	4,3	4,0	8,0	6,7

En réalité la division bénéficie d'un apport partiel de temps de travail permettant selon nos calculs de faire monter ce chiffre potentiellement à 6,7 ETP.

Le secrétariat du service comprend 9 membres dont 7 pour la division concernée, ainsi que 4 agents.

- S'agissant des effectifs attribuables au CEC :

Faute de publication du règlement intérieur à jour, il n'est pas possible de connaître précisément l'organisation des services et les effectifs attribués au CEC. Cependant, devant l'OCDE en 2012, le conseiller Philippe DAUTRY<sup>22</sup>, responsable du secrétariat du comité, mettait en évidence les éléments suivants : le secrétariat du CEC est assuré par les services du Secrétariat général de l'Assemblée (sans préciser la « division », si bien que l'on doit faire

<sup>22</sup> OCDE, P. Dautry, *L'évaluation de la loi à l'Assemblée nationale française et le nouveau comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC)*, 18/04/2012. Non publié.

l'hypothèse qu'il doit s'agir du service des finances publiques). Les effectifs demeurent limités (équipe au total de 9 personnes, secrétaires comprises).

**Nous pensons donc que les effectifs dévolus au secrétariat du CEC doivent recouper largement ceux dont dispose la MEC** (division du Contrôle et des études législatives, service des études fiscales et financières), **avec peut-être des apports en provenance de la division du contrôle et des études législatives** du Service de la culture et des questions sociales (soutien à la MECSS). Les administrateurs dédiés ne doivent pas dépasser là encore 4 à 7 ETP (hors secrétariat).

**Il apparaît donc que l'ensemble des équipes d'évaluation disponibles** pour la mise en œuvre des travaux de la MEC, de la MECSS et du CEC, ne doit pas dépasser les 11 ETP au maximum (étant donné que certaines missions semblent incomber aux mêmes administrateurs). Par ailleurs, des administrateurs en provenance d'autres services relevant de d'autres commissions permanentes doivent également être mobilisés en tant que de besoin en fonction des sujets abordés. Là encore, aucun chiffre disponible.

Ces effectifs doivent être mis en parallèle avec ceux « maximaux » prévus par le règlement intérieur. Celui prévoit un maximum de 152 conseillers et administrateurs, de 136 administrateurs adjoints, de 523 agents, le nombre des assistant(e)s de direction n'étant pas limitativement énuméré. Si bien que les personnels affectés ne doivent pas dépasser les 1% des effectifs des services de bureaux ou assimilés (voir tableau article 5 RIAN).

## 2) Le recours à des prestataires extérieurs :

Les données disponibles proviennent du CEC via la présentation que Philippe Dautry en a faite devant le séminaire parlementaire de Haut Niveau réalisé dans le cadre de l'OCDE en mars 2012 au Chili. Il apparaît en particulier qu'en 2010 le CEC a eu recours « à 2 études ponctuelles réalisées sur appel d'offre », tandis qu'en 2011, le choix a été fait de passer par un accord-cadre sous la forme de 9 prestataires retenus sur 3 lots (politiques économiques, sociale, régaliennes), pour 1 an renouvelable 3 fois. Dans ce cadre, 6 évaluations ou études ont été commanditées et réalisées en 2011 au titre de cet accord cadre (2 pour chacun des 3 lots).

Les formes retenues alors ont été particulièrement variées :

- Groupements vs cabinets seuls ;
- Publics vs privés ;
- Universités vs entreprises ;
- Généralistes vs spécialistes en évaluation ;
- Sous-traitances (sondages, enquêtes sur données de panel, experts).

Les moyens consacrés par l'Assemblée nationale au CEC (comité d'évaluation et de contrôle), mais aussi aux commissions permanentes, commissions d'enquêtes restent très modestes<sup>23</sup> : le rapport des questeurs fait état de 215.780 euros pour les *études et expertises* en 2016 (contre 193.229 euros en 2015), dont 135.987 euros pour le seul CEC en baisse de 2,64% par rapport à 2015 (139.618 euros).

---

<sup>23</sup> Voir le rapport des questeurs sur l'exécution des comptes 2016, p.45, [http://www2.assemblee-nationale.fr/static/comptes/comptes\\_2016\\_rapport\\_questeurs.pdf](http://www2.assemblee-nationale.fr/static/comptes/comptes_2016_rapport_questeurs.pdf)

Ces écarts sont à comparer avec les coûts des honoraires d'experts et avocats 322.704 euros en 2016 (-0,7%), dont les honoraires d'experts 158.110 euros en 2016 (-31,35%), et les honoraires d'avocats, 158.110 euros (+73,88% par rapport à 2015).

Côté Sénat<sup>24</sup>, l'image n'est pas plus flatteuse dans la mesure où les dépenses d'études et de recherche (comptes 617), représentent près de 230.131 euros en 2016, encore faut-il expliquer que ces montants représentent en réalité majoritairement la prise en charge de dépenses informatiques qui n'ont rien à voir avec la réalisation de travaux d'évaluation puisqu'il s'agit (p.33 du rapport) à hauteur de 145.660 euros de financer une prestation de MOA pour la dématérialisation de la chaîne comptable, tierce maintenance applicative du logiciel de paie et audit anti-intrusion Wifi, donc à des dépenses de fonctionnement courante, sans lien avec les dépenses d'évaluation. Les dépenses sont donc noyées dans celles des commissions permanentes ou instances temporaires, donc dans un volume de crédits (Affaires sociales et finances) de 33.765 + 82.288 = 116.050 euros environ. **Ils ne sont donc pas individualisables en tant que tels.**

---

<sup>24</sup> Voir le rapport d'apurement des comptes du Sénat, 2016, <https://www.senat.fr/rap/r16-563/r16-5631.pdf>