



N° 2017

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juin 2019.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*visant l'amélioration des modalités de contrôle budgétaire
par le Parlement,*

présentée par Mesdames et Messieurs

Laurent SAINT-MARTIN, Bénédicte PEYROL, Saïd AHAMADA, Éric ALAUZET, François ANDRÉ, Émilie CARIOU, Anne-Laure CATTELOT, Jean-René CAZENEUVE, Philippe CHASSAING, Francis CHOUAT, Olivier DAMAISIN, Dominique DAVID, Benjamin DIRX, Stella DUPONT, Sophie ERRANTE, Olivier GAILLARD, Joël GIRAUD, Perrine GOULET, Romain GRAU, Olivia GREGOIRE, Nadia HAI, Alexandre HOLROYD, Christophe JERRETIE, François JOLIVET, Daniel LABARONNE, Michel LAUZZANA, Fabrice LE VIGOUREUX, Marie-Ange MAGNE, Cendra MOTIN, Catherine OSSON, Xavier PALUSZKIEWICZ, Hervé PELLOIS, Valérie PETIT, Benoit POTTERIE, Xavier ROSEREN, Jacques SAVATIER, Olivier SERVA, Benoit SIMIAN, Marie-Christine VERDIER-JOUCLAS,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement est essentielle au bon fonctionnement de nos institutions. La qualité de l'autorisation de prélever l'impôt et d'engager des dépenses, que le Parlement accorde chaque année au Gouvernement en votant le projet de loi de finances initiale, dépend de l'attention portée aux résultats obtenus lors de l'exécution précédente.

La création du printemps de l'évaluation, en amont de l'examen du projet de loi de règlement pour 2017, a permis au Parlement de s'approprier davantage la culture de la performance, de l'évaluation et du contrôle. Les auditions des ministres, responsables politiques des missions budgétaires, dans le cadre des commissions d'évaluation des politiques publiques, a permis de donner une visibilité forte à l'exercice, condition même de sa portée effective.

Pour autant, s'il a permis un réel progrès en matière de contrôle quantitatif de l'emploi des autorisations d'engagement et crédits de paiement prévus par la loi de finances initiale, le volet qualitatif de l'évaluation reste insuffisamment développé. Contrôle et évaluation sont des notions proches, le contrôle budgétaire en cours d'année ayant notamment vocation à nourrir les travaux d'évaluation du printemps. Il importe cependant de les distinguer.

Le contrôle budgétaire porte sur l'emploi des moyens. Il répond à la question de savoir si l'autorisation parlementaire a été respectée, si l'exécution a été conforme à la prévision, si le schéma d'emploi a été correctement exécuté, si les mouvements de crédits par voie réglementaire ont eu un impact significatif sur la gestion.

L'évaluation rapporte les moyens employés aux fins poursuivies et aux résultats obtenus, dans le but d'instaurer un véritable « chaînage vertueux » entre les exercices budgétaires, entre la réussite des politiques publiques engagées en année n-1 et l'allocation des crédits pour l'année n+1. C'est ce volet qualitatif, par nature plus difficilement mesurable, qu'il est nécessaire de renforcer.

Aussi le printemps de l'évaluation doit-il évoluer dans le cadre d'une révision plus large du dispositif de performance. Certaines des adaptations nécessaires relèvent de la loi organique et ont vocation à intégrer la

réflexion en cours dans le cadre de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). D'autres, en revanche, relèvent davantage de la pratique et peuvent être mises en œuvre à droit constant.

Pour renforcer l'évaluation, il convient tout d'abord d'améliorer le dispositif de performance. Les objectifs et indicateurs de performance, malgré une nette amélioration notée par la Cour des comptes, sont encore trop nombreux, trop abstraits et trop complexes et, dans certains cas, pas assez pertinents. Nombre d'entre eux ne sont pas renseignés, et ceux qui le sont ne permettent pas toujours d'appréhender le résultat concret des politiques publiques auxquelles ils se rattachent. Le foisonnement d'indicateurs fait en outre obstacle à la pleine appropriation de la logique de performance par les citoyens, alors que la finalité de l'évaluation est précisément de mesurer l'impact réel des politiques publiques sur les usagers.

Il importe, ensuite, de distinguer plus nettement le temps et les exigences respectifs de l'autorisation et de l'évaluation. La nomenclature matricielle retenue en application de la LOLF pour la présentation de la loi de finances soumise à l'autorisation du Parlement à l'automne permet aux parlementaires de disposer d'une information fine, précise, fiable et exhaustive. Au moment de l'évaluation cependant, il paraît opportun de dépasser le cadre de la mission budgétaire, voire le périmètre des ministères, pour aborder de façon consolidée certaines politiques publiques dans leur globalité.

Une fois ces deux conditions remplies, le printemps de l'évaluation aura naturellement vocation à se transformer en un exercice de revue annuelle des dépenses, à périmètre variable selon les priorités politiques, selon un programme pluriannuel qui pourrait être défini en loi de programmation des finances publiques. Tant du point de vue de la Cour des comptes que de l'OCDE, il s'agit là d'un dispositif essentiel à la démarche de performance, qui fait encore défaut au système budgétaire français.

Enfin, pour faire du printemps de l'évaluation un véritable « moment de vérité » et accroître encore sa visibilité, il pourrait être envisagé d'y associer plus étroitement les groupes d'opposition.

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 46, 54, 57 et 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,
- ④ Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,
- ⑤ Vu le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2018 prévu par le 4° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances conformément à l'article 47-2 de la Constitution,
- ⑥ Vu le rapport d'information déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques (n° 771),
- ⑦ Considérant qu'il est nécessaire de renforcer la qualité de l'évaluation ex-ante et ex-post des politiques publiques ;
- ⑧ Considérant que les indicateurs de performance, malgré de considérables efforts d'amélioration, sont toujours trop nombreux et trop complexes pour permettre aux citoyens de s'approprier pleinement la logique de performance ;
- ⑨ Considérant que la Cour des comptes comme l'OCDE recommandent de conduire des revues de dépenses systématiques afin de renforcer le « chaînage vertueux » entre l'évaluation parlementaire et l'autorisation budgétaire ;
- ⑩ Considérant que, si la présentation du budget par mission permet au Parlement de se prononcer utilement sur la répartition des crédits prévue par projet de loi de finances, elle correspond imparfaitement aux exigences de l'évaluation des politiques publiques ;
- ⑪ 1. Invite le Gouvernement à associer les rapporteurs spéciaux de la commission des Finances aux conférences de performance, et à conduire à

une révision régulière des indicateurs de performance en concertation avec le Parlement.

- ⑫ 2. Rappelle la nécessité de nourrir les travaux d'évaluation des politiques publiques menés dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement par un suivi approfondi des autorisations d'engagement et des crédits de paiement engagés en cours d'exécution budgétaire.
- ⑬ 3. Souhaite que le « printemps de l'évaluation » puisse aboutir à un exercice de revue annuelle des dépenses dépassant le cadre des missions budgétaires.
- ⑭ 4. Appelle à donner davantage de visibilité à l'évaluation parlementaire en proposant aux membres de la commission des finances appartenant aux groupes d'opposition de s'associer aux travaux d'évaluation et de contrôle menés par les rapporteurs spéciaux de la majorité.

