



**GROUPE DE TRAVAIL SUR LA MODERNISATION
DES MÉTHODES DE TRAVAIL DU SÉNAT**

MISSION DE RÉFLEXION SUR LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE



PRÉSENTATION DES PROPOSITIONS

Session parlementaire 2021-2022

Outre le vote de la loi, **le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques**, sur le fondement de l'article 24 de la Constitution.

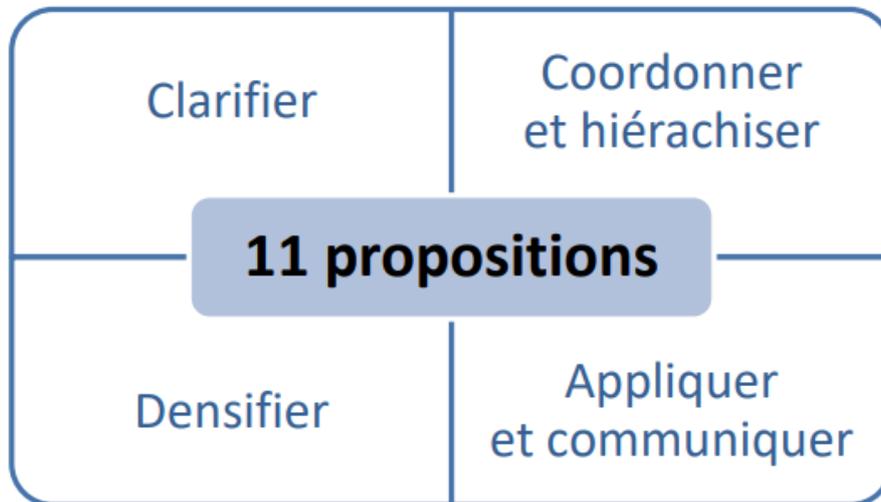
Les travaux de contrôle du Sénat répondent à trois impératifs : **l'indépendance vis-à-vis de l'exécutif, le respect de tous les groupes politiques et une exigence d'objectivité et de qualité.**

Le Sénat a toujours été innovant dans ses méthodes de contrôle avec, par exemple, la création de la première commission d'enquête de la V^{ème} République en 1970 ou, plus récemment, le suivi des ordonnances.

C'est dans cette même logique que le Président Gérard LARCHER a confié à Pascale GRUNY et à la délégation au travail parlementaire qu'elle préside une réflexion transversale sur le contrôle parlementaire.

Après une concertation avec l'ensemble des présidents de groupe, de commission et de délégation, le Sénat formule ainsi 11 propositions pour améliorer l'efficacité du contrôle.

Ce document présente de manière détaillée les propositions du groupe de travail.



Clarifier

Proposition n° 1 :

Clarifier et simplifier la nomenclature des modes de contrôle

Les principaux constats

- La cartographie réalisée par la mission de réflexion a recensé **26 modes de contrôle existants au Sénat**, en tenant compte des travaux en commission et en délégation, en séance publique et des questions écrites.

- S'agissant des travaux en commission et délégation, il existe une **certaine hétérogénéité dans les dénominations retenues et les pratiques des différentes instances** (en termes de composition, de nombre de rapporteurs, de durée des travaux ou de mode de restitution). De plus, des dénominations différentes sont parfois utilisées pour des modes de contrôle semblables et, inversement, un même terme peut recouvrir des réalités différentes selon les instances.

- À titre d'exemple, certaines commissions utilisent le terme de « mission d'information » et d'autres celui de « groupe de travail » pour des travaux de nature identique. Il peut également parfois y avoir une confusion entre les missions communes d'information issues du droit de tirage des groupes politiques (article 6 *bis* du Règlement du Sénat) ou créées à l'initiative de la Conférence des Présidents (article 21 du Règlement) et les missions entre plusieurs commissions ou délégations, créées de leur propre initiative.

- Ce défaut d'unité dans la terminologie des travaux de commissions et de délégations **alimente le sentiment d'un foisonnement des travaux et nuit à la lisibilité du contrôle sénatorial** (selon plusieurs présidents de groupe politique, « *un vademecum serait utile, surtout pour les nouveaux sénateurs* », « *une nomenclature serait utile pour plus de lisibilité* »).

Afin d'améliorer la lisibilité du contrôle sénatorial, la mission de réflexion propose de **clarifier et de simplifier la nomenclature des modes de contrôle au sein du Sénat**.

1. Structurer les travaux des commissions et des délégations autour d'une terminologie commune

L'objectif est **d'unifier et de simplifier la terminologie** utilisée au sein du Sénat, sans rigidifier les pratiques.

Pour ce faire, la mission de réflexion propose de retenir la terminologie suivante :

- « **mission d'information** » pour les travaux de contrôle ayant une **durée limitée**, réunissant un ou deux rapporteurs ou un groupe plus large de sénateurs sur un sujet précis. Parmi ces travaux, les **missions « flash »** auraient une durée maximale de 3 mois ;

- « **mission conjointe de contrôle** » pour les missions d'information entre plusieurs commissions et/ou délégations. Il s'agit ainsi de développer les synergies, comme les commissions des lois et des affaires sociales ont pu le faire sur l'expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale¹ ;

- « **groupe de suivi** » pour les travaux réunissant un groupe de sénateurs d'une ou plusieurs instances afin d'assurer le **suivi sur la durée d'une politique**. Au besoin, un groupe de suivi pourrait poursuivre ses travaux pendant le triennat.

En conséquence, **le terme de « groupe de travail » ne serait plus utilisé.**

Cette évolution permettra également de **présenter de façon homogène l'ensemble des travaux de contrôle sur le site internet du Sénat** et dans les divers supports de communication émis au nom de l'institution.

Pour les travaux décidés par la Conférence des Présidents et/ou issus du droit de tirage, la terminologie « commission d'enquête » et « mission commune d'information » demeurerait inchangée, ainsi que le terme de « contrôle budgétaire » pour la commission des finances.

Projet de nomenclature des modes de contrôle



La dénomination de contrôle budgétaire demeurerait inchangée.

¹ « Expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger », rapport d'information n° 432 (2020-2021), mars 2021.

2. Conserver de la souplesse dans la définition des modalités de contrôle

Une fois l'objet du contrôle déterminé et compte tenu des caractéristiques propres au sujet retenu, il reviendra à chaque instance de définir les modalités de contrôle les plus adaptées, en fixant notamment :

- **le format** (rapporteur seul ou binôme de rapporteurs, groupe de sénateurs avec représentation proportionnelle ou un membre par groupe politique) ;

- **la durée des travaux.** Les missions « flash » ne seraient pas un mode de contrôle à part mais simplement une modalité de mise en œuvre des missions d'information ;

- **les moyens utilisés ;**

- **les modalités de restitution** (rapport d'information, communication en commission, etc.).

Les **lignes directrices** présenteront les bonnes pratiques à suivre en fonction de l'objectif du contrôle (par exemple, privilégier un nombre restreint de sénateurs pour une mission d'information « flash » traitant d'un sujet d'actualité).

Calendrier prévisionnel



Mise en œuvre

Lignes directrices des travaux de contrôle

Coordonner et hiérarchiser

Proposition n° 2 :

Renforcer la coordination des travaux du Sénat pour établir un programme de contrôle plus lisible et plus efficace

Les principaux constats

- Au Sénat, les travaux de contrôle émanent de plusieurs instances : les commissions, les délégations, les groupes politiques et la Conférence des Présidents.

- Les présidents de commission, de délégation et de groupe politique déplorent, dans leur grande majorité, **un manque de coordination**. Sur 17 réponses écrites au questionnaire, 10 indiquent que les travaux de contrôle sont « *insuffisamment coordonnés et que cela nuit à leur efficacité* » et 5 qu'ils sont « *insuffisamment coordonnés mais que cela ne nuit pas à leur efficacité* ». Seuls 2 participants considèrent qu'ils sont suffisamment coordonnés.

- Lors des dernières sessions, plusieurs instances ont lancé **des travaux sur des thèmes connexes** (jeunesse, régulation des plateformes, accès aux soins, etc.), à quelques mois voire à quelques semaines d'intervalle, ce qui peut **nuire à la lisibilité des propositions du Sénat**.

- **L'articulation entre les commissions, les délégations et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) reste perfectible**. Dans l'exemple de l'OPECST, son Premier Vice-président regrette que « *les commissions ne s'appuient pas plus largement sur les travaux de l'Office car ceux-ci sont à la fois très approfondis et portés par des parlementaires qui ont passé plusieurs mois à entendre les meilleurs experts sur un sujet* ».

- Chaque année, **la Conférence des Présidents** se réunit en décembre pour examiner le programme de contrôle des commissions et des délégations (article 29 du Règlement du Sénat). Pour les présidents auditionnés, cette réunion reste toutefois **trop formelle** et ne permet pas d'échanger sur le programme de contrôle (« *tout est déjà calé avant la Conférence des Présidents* », « *il n'y a pas de débat* », « *c'est une chambre d'enregistrement* »).

- Dans le cadre de son **droit de tirage**, chaque groupe politique a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire (article 6 bis du Règlement du Sénat).

Pour plus d'efficacité, la mission de réflexion propose de **renforcer la coordination des travaux du Sénat en bâtissant un programme de contrôle à la fois plus lisible et plus efficace**.

1. Renforcer les efforts de concertation

La réunion de la Conférence des Présidents serait précédée d'une **concertation préalable entre les commissions et les délégations**, permettant d'identifier d'éventuelles redondances mais également d'envisager des collaborations entre plusieurs instances.

Ces efforts de coordination se poursuivraient tout au long de l'année, l'ensemble des commissions et des délégations étant informé en amont du lancement d'un contrôle par une autre instance sénatoriale.

2. Adapter le calendrier de la Conférence des Présidents

La Conférence des Présidents se réunirait en janvier (au lieu de décembre) pour examiner le programme de contrôle des commissions et des délégations.

Cette modification du calendrier permettrait d'intégrer les travaux des **commissions des finances et des affaires sociales** au programme de contrôle.

3. Mieux articuler les travaux des commissions et des délégations

Dans le même esprit, **la mission de réflexion encourage les commissions à solliciter davantage les délégations et l'OPECST, dans une logique de complémentarité, non de concurrence.**

Les délégations et l'OPECST peuvent en effet conduire des travaux utiles pour les commissions, qu'il convient de mieux valoriser. Ainsi la commission de la culture a saisi l'OPECST en février 2019 d'une réflexion pour promouvoir et protéger une culture partagée de l'intégrité scientifique.

Calendrier prévisionnel



Mise en œuvre

- Modification du calendrier de la Conférence des Présidents
- Lignes directrices des travaux de contrôle (*efforts de concertation ; articulation des travaux des commissions et des délégations*)

Proposition n° 3 :

Cibler les priorités du programme annuel de contrôle des commissions et des délégations, de manière à laisser une marge de manœuvre pour déclencher des missions « flash » (d'une durée maximale de 3 mois) tout au long de l'année et en fonction de l'actualité

Les principaux constats

- Pour la session 2020-2021, le programme annuel de contrôle des commissions et des délégations du Sénat comprenait plus de 100 *items*, auxquels il fallait ajouter les droits de tirage des 8 groupes politiques ainsi que les missions communes d'information créées par la Conférence des Présidents.

- Lors de cette même session, le Sénat a publié 119 rapports de contrôle, dont 69 rédigés par les commissions, 28 par les délégations, 13 par des instances temporaires et 9 par plusieurs instances ou des organes *ad hoc* (bilan annuel de l'application des lois, contrôle des comptes du Sénat, etc.).

- Le nombre de rapports publiés peut donner l'impression d'un foisonnement des initiatives de contrôle, sans véritable effort de hiérarchisation entre les différents sujets.

Pour l'un des présidents de groupe entendu par la mission de réflexion, « *cette quantité nuit à la priorisation, à la clarté et au bon tempo par rapport à l'actualité politique* ». Un président de commission a ajouté que les demandes pouvaient venir de plusieurs canaux et qu'il était souvent « *difficile de contenter tout le monde* » parmi les membres de la commission et les groupes politiques.

- En pratique, la multiplication des travaux de contrôle représente une difficulté pour la plupart des instances du Sénat, qui manquent de ressources pour répondre à l'ensemble des demandes.

Sur 12 présidents de commission ou de délégation ayant répondu au questionnaire de la mission de réflexion, 7 mentionnent le manque de temps et l'articulation avec le calendrier législatif comme la principale difficulté pour mener des travaux de contrôle. Un président de commission a été encore plus explicite en déclarant lors des auditions : « *on n'y arrive pas* », « *on ne fait pas, à regret d'ailleurs* », ce qui conduit à reporter certains travaux sur la session suivante, voire à y renoncer.

- Outre les travaux de contrôle au long court, les instances du Sénat ont progressivement développé des missions « flash », en réponse à des faits d'actualité : les dysfonctionnements dans la distribution de laits infantiles (« *affaire Lactalis* », avril 2018), le vote à distance en vue des élections régionales et départementales (décembre 2020), la réforme de l'accès aux études de santé (mai 2021), etc.

- Lors des auditions, les présidents de groupe, de commission et de délégation ont largement soutenu le format des missions « flash » : « *elles répondent aux attentes des sénateurs car elles offrent une réactivité et une agilité permettant de mieux suivre l'actualité* » ; « *il s'agit d'un format qui permet, en quelques semaines, de faire des préconisations concrètes [et] d'assurer une forte réactivité et une forte présence médiatique* ».

Les missions « flash » demandent toutefois une importante mobilisation des sénateurs et de l'administration, dans des délais très contraints. Elles peuvent ainsi conduire à reporter d'autres travaux de contrôle.

Pour renforcer l'efficacité du contrôle sénatorial, la mission de réflexion propose de cibler les priorités du programme annuel de contrôle des commissions et des délégations, de manière à laisser une marge de manœuvre pour déclencher des missions « flash » tout au long de l'année.

1. Mieux cibler les priorités des travaux de contrôle

Les commissions et les délégations seraient encouragées à davantage cibler leurs travaux de contrôle : leur programme annuel, présenté lors de la Conférence des Présidents de janvier (*proposition n° 2*), pourrait comporter trois ou quatre thèmes de contrôle¹.

Pour les commissions, ces trois ou quatre thèmes comprendraient, à terme, l'évaluation d'une loi emblématique, promulguée au cours des 10 dernières années (*proposition n° 7*).

L'objectif est ainsi de **hiérarchiser les thèmes de contrôle** en définissant clairement les travaux prioritaires, qui devraient aboutir au cours de la session parlementaire.

Dans le même esprit, le nombre de groupes de suivi devrait rester limité pour ne pas « saturer » le contrôle parlementaire. Cette préoccupation rejoint les conclusions du groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, dont les rapporteurs étaient les sénateurs Roger Karoutchi et Alain Richard (mars 2015).

Ces derniers recommandaient notamment d'éviter la « *dispersion des sénateurs et donc la multiplication, la polysynodie des structures (délégations, structures temporaires, groupes d'études, groupes de travail, organismes extérieurs, organismes extraparlimentaires...)* ».

2. Déclencher des missions « flash » tout au long de l'année

Limiter le nombre de travaux inscrits dans le programme annuel de contrôle permettrait de **donner plus de marges de manœuvre aux commissions et aux délégations pour déclencher des missions « flash » tout au long de l'année.**

Ces missions « flash » répondraient aux exigences suivantes :

- réagir à **un fait d'actualité**, dont le périmètre resterait circonscrit ;
- être réalisées dans **un délai maximum de 3 mois** afin d'apporter une réponse rapide et de retenir l'attention du grand public et des journalistes. Cette exigence nécessiterait de privilégier **des modes d'organisation souples et réactifs impliquant, sauf exception, un nombre réduit de rapporteurs** (un ou deux) ;

¹ Les contrôles budgétaires de la commission des finances ne seraient pas concernés par cette proposition car ils nécessitent d'évaluer les différentes missions de la loi de finances, ce qui mobilise l'ensemble des commissaires.

- faire l'objet d'**un rapport succinct**, tout en garantissant **la qualité de son contenu** et la pluralité des sources d'information mobilisées ;

- formuler des **propositions opérationnelles**.

Ces exigences opérationnelles seraient détaillées dans les lignes directrices des travaux de contrôle (*proposition n° 11*).

Si les missions « flash » pourraient ainsi devenir plus nombreuses, la mission de réflexion rappelle néanmoins qu'elles ne devront pas conduire à « emboliser » le travail parlementaire. **Leur nombre dépendrait du plan de charge et des ressources humaines des commissions et des délégations, sur appréciation de leur président.**

Calendrier prévisionnel



Mise en œuvre

- Conférence des Présidents
(*priorités du programme annuel de contrôle des commissions et des délégations*)

- Lignes directrices des travaux de contrôle
(*modalités d'organisation des missions « flash »*)

Densifier

Proposition n° 4 :

Confier plus systématiquement les prérogatives des commissions d'enquête aux commissions permanentes

-

Déposer une proposition de loi pour confier aux présidents des commissions et aux rapporteurs les prérogatives de contrôle sur pièces et sur place, sur l'exemple de la commission des finances

Les principaux constats

- Conformément à l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les commissions ont la faculté de demander à leur assemblée de bénéficier des **prérogatives des commissions d'enquête (pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, audition sous peine de sanction pénale, droit de communication de documents) pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois.**

Au Sénat, cette disposition est reprise à l'**article 22 *ter* du Règlement.**

- En vertu de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **le président, le rapporteur général, les rapporteurs spéciaux et les membres de la commission des finances spécialement désignés** bénéficient des prérogatives des commissions d'enquête afin de suivre et contrôler de façon permanente sur pièces et sur place « *l'exécution des lois de finances, l'emploi des crédits, l'évolution des recettes de l'État et de l'ensemble des recettes publiques affectées ainsi que la gestion des entreprises et organismes visés aux articles L. 111-7 et L. 133-1 à L. 133-5 du code des juridictions financières* » ainsi que toute question relative aux finances publiques.

À titre d'exemple, la commission des finances a réalisé des contrôles sur pièces et sur place à la suite de la baisse de 5 euros de l'aide personnalisée au logement (APL, été 2017) et sur le « verrou de Bercy » (printemps 2018).

- La **commission des affaires sociales** dispose également de pouvoir étendus d'enquête en application de l'article LO. 111-9 du code de la sécurité sociale afin de contrôler l'application des lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) et toute question relative aux finances de la sécurité sociale.

- Enfin, la **commission des affaires étrangères** bénéficie elle aussi de prérogatives spécifiques en vertu de l'article 7 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. Elle dispose ainsi de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place pour suivre et contrôler l'application de la programmation militaire, indépendamment des pouvoirs de la commission des finances.

- Au cours des auditions de la mission de réflexion, **plusieurs présidents de commission ont fait part de leurs difficultés pour obtenir certaines informations de la part du Gouvernement ou des organismes contrôlés** (« *en l'absence de pouvoirs plus étendus, la capacité à réclamer l'accès à certaines informations reste limitée* »).

Si ces difficultés sont parfois surmontées par la seule menace de solliciter les prérogatives des commissions d'enquête, de telles prérogatives permettent de « *conférer une certaine solennité à l'instance en bénéficiant et de développer ses moyens d'action* ».

- Depuis 1996, le Sénat n'a toutefois accordé qu'à dix reprises les prérogatives de commission d'enquête à une commission permanente¹.

On peut citer en exemple la commission des lois en 2015 pour le suivi de l'état d'urgence, en 2018 pour l'affaire dite « *Benalla* »² et, plus récemment, en 2021, sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021 ou encore la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, en 2018, sur la sécurité des ponts.

La mission de réflexion propose que soient confiées **plus systématiquement les prérogatives des commissions d'enquête aux commissions permanentes dans l'exercice de leur mission de contrôle.**

À plus long terme, elle souhaite qu'une proposition de loi permette **d'attribuer aux présidents des commissions et aux rapporteurs les prérogatives de contrôle sur pièces et sur place.**

1. *Confier plus systématiquement les prérogatives des commissions d'enquête aux commissions permanentes*

L'écho médiatique et politique de la mission d'information dite « *Benalla* », qui a obtenu le 23 juillet 2018 les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, œuvre en faveur d'un renforcement de l'utilisation de cette faculté offerte par l'article 22 *ter* du Règlement du Sénat.

Dans un premier temps, la mission de réflexion rappelle que **la procédure d'attribution de ces prérogatives d'enquête est facilitée depuis le 1^{er} octobre 2021³** : elle peut désormais être mise en œuvre y compris en dehors des jours où le Sénat tient séance, sur décision du Président du Sénat.

Dans un second temps, la mission de réflexion souhaite que les commissions soient **incitées à demander les prérogatives des commissions d'enquête** et que leur soient rappelées les modalités concrètes d'exercice de ces dernières.

Ces éléments figureront explicitement dans **les lignes directrices** pour les travaux de contrôle (*proposition n° 11*).

¹ En dehors des prérogatives propres aux commissions des finances, des affaires sociales et des affaires étrangères.

² Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnes n'appartenant pas aux forces de sécurité intérieure ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements.

³ Résolution du 1^{er} juin 2021 visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité.

2. *Confier aux présidents des commissions et aux rapporteurs les prérogatives de contrôle sur pièces et sur place*

Afin de renforcer les outils de contrôle à la disposition des parlementaires, la mission propose de déposer **une proposition de loi pour confier aux présidents et aux rapporteurs des commissions permanentes les prérogatives des commissions d'enquête.**

Cette mesure s'inspire, à droit constitutionnel constant, de l'une des 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, formulées par le Sénat en janvier 2018.

L'objectif est de faciliter les contrôles sur pièces et sur place en apportant plus de souplesse et de réactivité aux commissions.

Calendrier prévisionnel



Mise en œuvre

- Lignes directrices des travaux de contrôle (*recours plus systématique aux prérogatives des commissions d'enquête*)
- Dépôt d'une proposition de loi (*confier aux présidents des commissions et aux rapporteurs les prérogatives de commission d'enquête*)

Proposition n° 5 :

Enrichir l'information à la disposition du Sénat pour mener ses travaux de contrôle et d'évaluation

Les principaux constats

- Dans les réponses au questionnaire écrit, **les deux tiers des participants citent le manque de moyens techniques et d'analyse comme l'une des principales difficultés rencontrées durant les travaux de contrôle.**

- **L'accès à certaines données des administrations publiques pose problème** dans un grand nombre de commissions et de délégations, y compris les commissions des finances et des affaires sociales qui disposent pourtant de prérogatives renforcées. Le rapporteur général de la commission des finances évoque notamment des difficultés « *d'accès aux bases de données pour réaliser des simulations et des évaluations quantitatives* » ; la présidente et le rapporteur général de la commission des affaires sociales citent « *certaines difficultés dans l'accès à des informations (État, budget)* ». Certaines données protégées par la loi, notamment fiscales, sociales et individuelles sont en effet peu (voire pas) accessibles.

- Au-delà de l'accès aux données, **les compétences techniques et le temps nécessaires font parfois défaut en interne pour interroger les bases de données accessibles et traiter ces informations.**

L'Assemblée nationale – notamment dans le cadre du projet Leximpact – et certains corps de contrôle ont ainsi amorcé une réflexion sur la constitution de pôles spécialisés dans l'analyse de données et recruté des experts afin de se doter d'un minimum de compétences en interne.

- **Le recours aux marchés d'études** du Sénat est actuellement un moyen de pallier l'absence d'accès direct à certaines bases de données et de compétences en micro-simulations mais, d'une part, il est **encore sous-utilisé** au regard des moyens qui lui sont alloués et, d'autre part, il n'est **pas toujours adapté aux besoins spécifiques des commissions et des délégations.**

Afin de renforcer les moyens de contrôle, la mission de réflexion propose d'**enrichir l'information à la disposition du Sénat et les moyens de les traiter.**

L'objectif est clair : réduire la dépendance du Parlement aux seules informations de l'exécutif, notamment pour les textes financiers et ceux ayant un impact sur l'environnement au regard de l'objectif de neutralité carbone.

1. Élargir l'accès aux bases de données

L'utilisation et l'exploitation des bases de données permettent d'objectiver et d'étayer des prises de décisions politiques par une démarche scientifique.

Face aux difficultés actuelles pour accéder à certaines données protégées par le secret fiscal ou statistique, la mission de réflexion propose que **le Parlement ait, comme les chercheurs, accès aux bases de données de l'administration publique, même confidentielles.**

S'agissant des **données budgétaires et fiscales**, une étape importante a été franchie avec la promulgation de la **loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021** relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Grâce à un amendement du Sénat et malgré l'avis défavorable du Gouvernement, l'article 26 de cette loi organique habilite le président et le rapporteur général des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à accéder à l'ensemble des informations qui relèvent de la **statistique publique** ainsi qu'à celles recueillies à l'occasion des opérations de détermination de l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances et qui sont, le cas échéant, couvertes par le secret statistique ou fiscal.

D'autres modifications législatives pourraient s'avérer nécessaires pour permettre l'accès sécurisé à l'ensemble des bases de données confidentielles détenues par les administrations publiques et actuellement uniquement accessibles aux chercheurs menant des travaux à caractère public (par exemple, les archives publiques contenant des données à caractère personnel, des données couvertes par le secret professionnel¹ ou des données de santé²).

2. Se doter des moyens d'exploiter les données accessibles

L'accès aux données, y compris confidentielles, est insuffisant sans la capacité à les traiter et à les exploiter. Ceci requiert à la fois des compétences spécifiques et du temps. Un premier moyen, déjà disponible, est le recours à l'accord-cadre passé par le Sénat pour la réalisation d'études d'impact (en particulier le lot n° 1 fonctionnant sur bons de commande).

En complément de ces marchés, il est nécessaire que **le Sénat dispose en interne de compétences en matière d'exploitation des données et de personnels formés**, à l'instar de l'Assemblée nationale et de nombreux parlements étrangers³.

Outre la formation de certains personnels des commissions et délégations, **la mission de réflexion préconise donc le recrutement d'experts en mégadonnées par la voie contractuelle.**

3. Investir dans des outils innovants permettant d'évaluer l'impact des lois

¹ Loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives et article 36 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

² Article L. 1461-1 du code de la santé publique tel que modifié par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé.

³ À titre d'exemple, les Parlements britanniques, irlandais, australien ou encore hongrois ont constitué en interne des équipes d'experts dans le traitement des données à des fins diverses (création de bases de données propres, cartographies, visualisation des données publiques, etc.)

Le recrutement d'experts en mégadonnées permettrait également de **développer des outils innovants d'impact *ex ante* ou *ex post* des lois**, voire d'investir dans l'outil de simulation fiscale et budgétaire « Leximpact », désormais entièrement géré par l'Assemblée nationale.

Ceci permettrait de produire des simulations et des analyses inédites et indépendantes et présenterait un intérêt à la fois pour les travaux de contrôle et les travaux législatifs.

4. *Se donner les moyens d'évaluer l'impact des lois ayant des conséquences sur l'environnement au regard de l'objectif de neutralité carbone.*

Dans le cadre de sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement, le Sénat pourrait **évaluer l'impact des lois ayant des conséquences sur l'environnement au regard de l'objectif de neutralité carbone**. Suivant les cas, cette évaluation pourrait se dérouler en amont de l'adoption d'une loi ou en aval.

Le recours aux marchés d'études permettrait notamment d'obtenir des évaluations chiffrées et couvrant **l'ensemble du « cycle de vie » des réformes** et de leurs conséquences environnementales.

Calendrier prévisionnel



Lignes directrices des travaux de contrôle



Recrutement d'experts en mégadonnées

Mise en œuvre

- Proposition de loi
(élargissement de l'accès aux bases de données des administrations publiques)
- Décision de Questure
(recrutement d'experts en mégadonnées, formations des personnels du Sénat)
- Marché d'études
(évaluation environnementale des lois)
- Lignes directrices des travaux de contrôle
(recensement des bases de données disponibles et de leurs potentialités, conseils pour les marchés d'étude)

Proposition n° 6 :
Dynamiser le contenu et le format
des débats de contrôle en séance publique

Les principaux constats

- L'existence de semaines de séance complètes réservées par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, telle que prévue par **l'article 48 de la Constitution**, est une exception française.

- Dans leur immense majorité, les présidents de commission, de délégation et de groupe politique dressent un constat assez négatif de ces semaines, regrettant notamment un « *schéma trop rigide* » et une « *trop faible réactivité à l'actualité* ».

- Trop « *convenus* », « *peu stimulants* », ne permettant pas de mettre le Gouvernement « *dans l'embarras* », les débats de contrôle réunissent souvent trop peu de sénateurs et sénatrices, à l'exception des séances de questions d'actualité.

- Plusieurs présidents de groupe ont appelé à une **diversification des types de sujets inscrits à l'ordre du jour des semaines de contrôle**. Le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat a apporté une première réponse à cette attente, notamment en favorisant l'inscription à l'ordre du jour de ces semaines de textes de loi de ratification d'ordonnances.

- Toutefois, **la nécessité du contrôle en séance publique est reconnue par la quasi-totalité des personnes auditionnées**. Ce contrôle donne une certaine solennité aux propos des ministres et oblige le Gouvernement à prendre position devant le Sénat. Diffusés dans leur intégralité en direct, disponibles en vidéo à la demande, et faisant l'objet d'un compte rendu intégral au *Journal officiel*, ces débats en séance publique peuvent bénéficier d'une plus grande visibilité.

La mission de réflexion propose de **dynamiser les débats de contrôle en séance publique** en permettant la tenue de débats d'actualité dont le thème pourrait être fixé jusqu'à quelques jours avant et en introduisant davantage de souplesse et d'interactivité dans le déroulé des débats.

1. Organiser, au cours de la semaine de contrôle, un débat d'actualité, dont le thème pourrait être fixé par le Président du Sénat, à l'initiative des groupes politiques et dans le respect du pluralisme

La mission de réflexion propose la mise en place de « **débats d'actualité** » afin d'**ancrer la semaine de contrôle dans ce qui fait ou a fait l'évènement dans la période la plus récente**.

Ces débats se dérouleraient à l'issue de la séance de questions d'actualité au Gouvernement, bénéficiant ainsi d'une plus forte visibilité médiatique et permettant la présence d'un plus grand nombre de parlementaires.

Le Président du Sénat proposerait au Sénat, dans **le respect du pluralisme**, le sujet du débat parmi ceux qui lui auront été transmis préalablement par les groupes politiques¹.

Ces thèmes devraient être proposés au plus tard une dizaine de jours avant le débat, pour permettre son organisation. À titre d'exemple, la question de la panne des numéros d'urgence au mois de juin 2021 ou encore celle de la rupture par l'Australie du contrat conclu en 2016 avec la France pour la fourniture de 12 sous-marins conventionnels au mois de septembre 2021 auraient pu justifier la tenue d'un tel débat d'actualité.

Le format du débat (questions/réponses ou discussion générale) serait choisi en fonction du thème abordé.

2. Introduire davantage d'échanges directs entre les sénatrices et sénateurs et le Gouvernement dans les débats de contrôle

Dans le cadre actuel des débats de contrôle, désormais bien assimilé par les sénateurs et sénatrices, **la mission de réflexion n'a pas souhaité proposer une nouvelle organisation ou un nouveau type de débat mais souhaite apporter plus de souplesse et d'interactivité au sein des débats existants.**

La mission de réflexion propose de clarifier l'organisation des débats de contrôle :

- en attribuant 8 minutes d'introduction et 5 minutes de conclusion à l'auteur de la demande de débat, quel que soit le type de débat demandé ;
- en limitant, avec son accord, le temps de réponse du Gouvernement à 8 minutes, quel que soit le type de débat demandé.

¹ Dans ces débats d'actualité, il n'y aurait en conséquence pas « d'auteur » de la demande de débat et donc pas de temps spécifique pour celui-ci.

Organisation actuelle		Organisation proposée	
Débat « Questions réponses »	Débat « Discussion générale »	Débat « Questions réponses »	Débat « Discussion générale »
<ul style="list-style-type: none"> - Auteur : 8 mn - Réponse du Gouvernement : 8 mn - Série de 16 questions/ réponses - Conclusion de l'auteur : 5 mn 	<ul style="list-style-type: none"> - Auteur : 10 mn - Orateurs des groupes : 1 h - Réponse du Gouvernement <i>(sans limite de temps)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Auteur : 8 mn - Réponse du Gouvernement : 8 mn - Série de 16 questions/ réponses <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p style="text-align: center;"><i>Avec possibilité d'échange direct</i></p> <p style="text-align: center;"><i>(voir le tableau page suivante)</i></p> </div> <ul style="list-style-type: none"> - Conclusion de l'auteur : 5 mn 	<ul style="list-style-type: none"> - Auteur : 8 mn - Orateurs des groupes : 1 h <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;"> <p style="text-align: center;"><i>Avec possibilité de réponse immédiate du Gouvernement et de répartition de l'orateur</i></p> <p style="text-align: center;"><i>(voir le tableau page suivante)</i></p> </div> <ul style="list-style-type: none"> - Réponse du Gouvernement : 8 mn - Conclusion de l'auteur : 5 mn

La mission de réflexion souhaite dynamiser les débats de contrôle en favorisant les échanges directs entre les sénateurs et sénatrices et le Gouvernement :

- au sein des **débats interactifs**, à la suite de la réplique de l'auteur de la question, le Gouvernement pourrait lui répondre de nouveau, l'auteur de la question pouvant alors **répliquer à son tour**. Au cours de ce dialogue, les interventions seraient limitées à 1 minute, plus, le cas échéant, le temps non utilisé de la première réplique ;

- au sein des **débats organisés sous forme de discussion générale**, le Gouvernement pourrait désormais **répondre immédiatement** à l'auteur puis aux différents orateurs pour une durée de 2 minutes. L'orateur obtiendrait alors un **droit de répartition** pour 1 minute.

Débats « Questions réponses »		Débats « Discussion générale »	
Organisation actuelle	Organisation proposée	Organisation actuelle	Organisation proposée
<i>Exemple :</i> Question : 1 mn 30 Gouvernement : 2 mn Réplique : 30 secondes	<i>Exemple :</i> Question : 1 mn 30 Gouvernement : 2 mn Première réplique : 30 secondes <u>Possibilité pour le ministre de répondre : 1 mn</u> <u>Possibilité pour l'auteur de répondre : 1 mn</u>	<i>Exemple :</i> Intervention des orateurs des groupes politiques Réponse du Gouvernement à <u>l'issue de toutes les interventions</u>	<i>Exemple :</i> Intervention de l'orateur d'un groupe politique <u>Possibilité pour le Gouvernement de répondre immédiatement pour 2 mn</u> <u>Droit de répartition pour l'orateur du groupe : 1 mn</u>

Calendrier prévisionnel



Mise en œuvre

Décision de la Conférence des Présidents

Proposition n° 7 : **Rénover le contrôle de l'application des lois**

Les principaux constats

- Depuis 1972, le Sénat contrôle l'application des lois dans le cadre d'un **bilan annuel**, réalisé à partir du suivi réalisé par les commissions (article 19 *bis* A du Règlement du Sénat).

Ce bilan, coordonné par le président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, s'accompagne depuis peu d'un **droit de suite assuré par le rapporteur de chaque loi** (article 19 *bis* B du Règlement), qui reste toutefois inégalement appliqué au sein des commissions.

Cette organisation se distingue de celle prévue à l'Assemblée nationale où, en l'absence de bilan global systématique, le contrôle de l'application des lois est plus parcellaire¹.

- Le bilan annuel s'appuie sur des **statistiques**² qui permettent d'**objectiver le contrôle de l'application des lois**, et se complète d'un travail plus qualitatif.

Le Gouvernement est invité à s'expliquer :

. lors de l'**audition du Secrétaire général du Gouvernement (SGG)** présidée par le président de la délégation du Bureau susmentionnée et à laquelle participent les présidents de commission ou leurs représentants ;

. puis lors d'un **débat en séance publique avec le ministre chargé des relations avec le Parlement**.

- Lors des travaux de la mission de réflexion, il est apparu dans une majorité de réponses aux questionnaires que le contrôle de l'application des lois restait encore « *essentiellement formel, voire comptable* ».

Plusieurs présidents de groupe, de commission et de délégation ont souhaité qu'il soit « *enrichi d'éléments plus qualitatifs qui s'apparentent à du travail de contrôle* », non seulement pour vérifier si l'intention du législateur est bien respectée, mais aussi pour **évaluer l'impact concret de la loi**.

- **Le débat en séance, encore trop formel**, mériterait « *d'être repensé et dynamisé* », y compris dans une optique de communication. Il permet d'interroger le seul ministre chargé des relations avec le Parlement et non les ministres sur les lois relevant de leur compétence.

En conséquence, la mission de réflexion propose de renforcer la portée du bilan annuel de l'application des lois et d'approfondir le contrôle sur l'application de textes emblématiques.

1. Renforcer la portée du bilan annuel

L'audition préparatoire du Secrétaire général du Gouvernement (SGG) et le débat en séance seraient remplacés par une **unique audition publique**

¹ En application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, un rapport d'application doit être publié pour chaque loi à l'issue d'un délai de six mois après l'entrée en vigueur. En pratique, cette règle est toutefois appliquée avec souplesse et la publication des rapports d'application n'est pas systématique.

² Pour la session 2019-2020, le taux global d'application des lois s'établit ainsi à 62 %. Source : bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2021, rapport d'information n° 645 (2020-2021).

du ministre chargé des relations avec le Parlement, à laquelle pourrait être associé le SGG.

Cette audition publique aurait comme base le bilan annuel de l'application des lois, lequel serait maintenu avec l'appareillage statistique et analytique qui l'accompagne.

Si les présidents de commissions conserveraient un rôle prépondérant dans les interventions, **l'ensemble des sénateurs pourraient participer** à l'audition. Cette dernière serait également **ouverte au public et à la presse**.

Cette publicité participerait à l'effort de communication autour du bilan annuel de l'application des lois.

Le débat sur le suivi du recours aux ordonnances serait maintenu, en raison de l'augmentation du nombre d'ordonnances publiées et conformément à la proposition n° 6 du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat (mars 2021).

2. Approfondir le contrôle sur des lois emblématiques

Afin de rendre plus qualitatif et plus politique le contrôle de l'application des lois, **une loi emblématique, promulguée au cours des dix dernières années, serait évaluée chaque année au sein de chaque commission**, selon des modalités proches des travaux réalisés par la commission des affaires économiques sur les lois « Solidarité et renouvellement urbain » (SRU), « énergie - climat » et EGALIM¹.

Ce travail, qui déboucherait sur un rapport d'information, ferait l'objet d'auditions en amont, en lien étroit avec les administrations et les territoires, et **permettrait d'analyser**, au-delà de la publication des mesures réglementaires d'application de la loi, **les conditions effectives de sa mise en œuvre**.

Sur le plan opérationnel, il constituerait l'une des trois ou quatre priorités de contrôle sur lesquelles se concentrerait chaque commission au cours de l'année, en plus des missions « flash » (proposition n° 3).

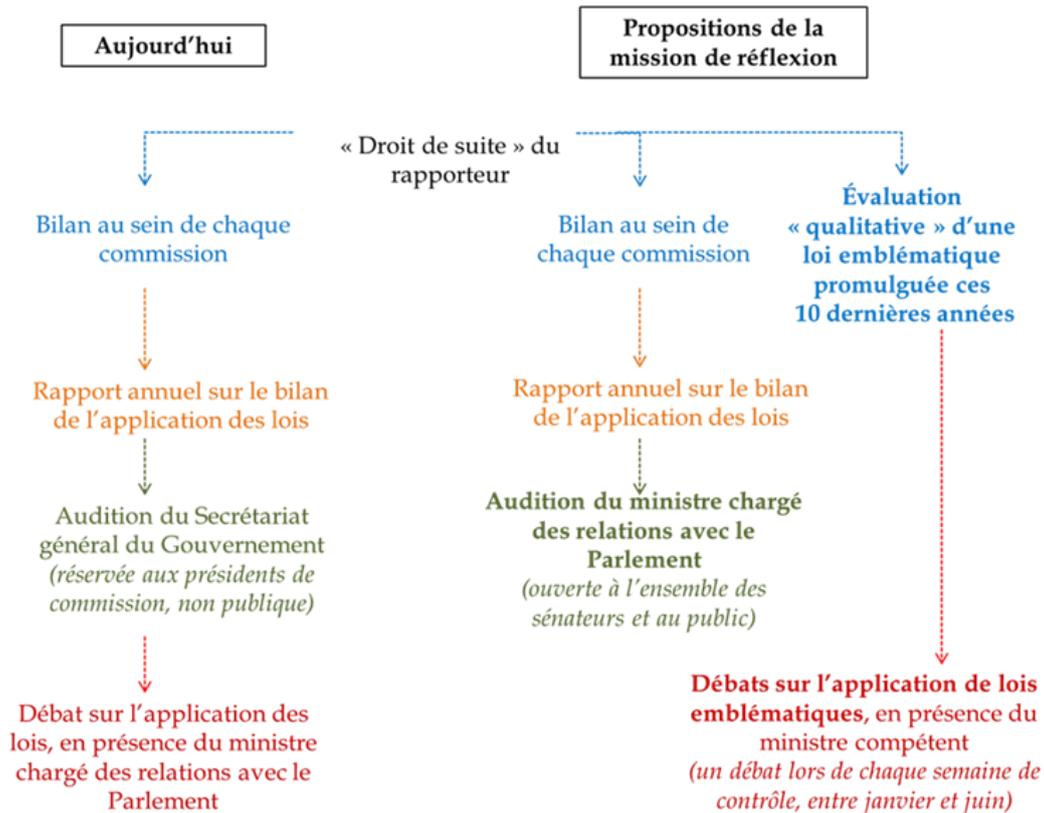
3. Organiser des débats en séance publique en présence des ministres compétents

La mission de réflexion propose d'**organiser**, au cours de semaines de contrôle, **des débats en séance publique sur certaines de ces lois emblématiques, en présence des ministres compétents**.

¹ « Évaluation de la loi n° 2000-1208 du 3 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains », *rapport d'information n° 614 (2020-2021)* ; « Mise en application de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat », *rapport d'information n° 553 (2020-2021)*, « Loi Egalim un an après : le compte n'y est pas », *rapport d'information n° 89 (2019-2020)*.

Un créneau serait prévu à cet effet lors de chaque semaine de contrôle entre janvier et juin, ce qui ouvrirait la voie à six débats de ce type, sous forme de débats interactifs ou de discussion générale. Le thème de ces débats pourrait être proposé à la Conférence des Présidents par les commissions ou par les groupes politiques.

Contrôle de l'application des lois : synthèse



Calendrier prévisionnel



Mise en œuvre

- Lignes directrices des travaux de contrôle (évaluation d'une loi emblématique)
 - Conférence des Présidents (audition publique du ministre chargé des relations avec le Parlement et organisation de débats sur les lois emblématique)

Appliquer et communiquer

Proposition n° 8 :

Voter sur les propositions et, en cas de rejet, sur la publication des rapports de contrôle

Les principaux constats

- Les modalités de publication des rapports de contrôle des commissions et des délégations ne sont régies par aucune disposition du Règlement ou de l'Instruction générale du Bureau (IGB). **Les pratiques sont, en réalité, très hétérogènes et varient d'une structure à l'autre.**

- Selon une règle coutumière, **les commissions et délégations n'autorisent formellement que la publication des rapports de contrôle** et ne se prononcent que de manière ponctuelle sur les conclusions de ces derniers.

Cette pratique se rapproche du Règlement de l'Assemblée nationale, qui indique dans son article 145 que « *l'autorisation de publication n'emporte pas approbation du texte du rapport* ».

Elle peut toutefois **prêter à confusion sur le statut et la portée des rapports ainsi publiés** tant dans le cas où ceux-ci reflètent bien la position majoritaire des sénateurs que dans le cas où ils n'engagent que le rapporteur.

En effet, dans toutes ces hypothèses, le document publié a de fortes chances d'être considéré aux yeux du grand public et des journalistes comme un document ayant reçu l'onction du Sénat. Une telle confusion peut également régner en interne : des présidents de commission ou de délégation ont indiqué à la mission de réflexion que certains sénateurs pensaient déjà voter sur les propositions des rapports de contrôle, ce qui n'est toutefois pas le cas en droit.

Lors des auditions, plusieurs présidents de groupe, de commission et de délégation ont regretté le fait de ne pas pouvoir se prononcer sur les propositions des rapports de contrôle.

- **À la différence des commissions et des délégations, le vote des propositions est la règle pour les instances temporaires.**

Le *vademecum* adopté par la Conférence des Présidents lors de sa réunion du 13 octobre 2021 précise que les missions communes d'information peuvent « *en cas de non-adoption du rapport, décider d'autoriser, par un vote, sous le titre Travaux de la mission, la publication de ses travaux* »¹. Ce document mentionne explicitement que la mission n'a pas adopté le rapport et qu'en conséquence le document publié ne l'engage pas.

Afin d'harmoniser les pratiques et de clarifier les positions du Sénat, la mission de réflexion préconise que les commissions et délégations se prononcent formellement sur les propositions des rapports de contrôle et, en cas de rejet de celles-ci, sur la publication de ces rapports.

1. Voter sur les propositions des rapports de contrôle

¹ La mission d'information sur l'impact des exonérations des cotisations sociales a procédé ainsi en juillet 2014, ses membres n'ayant pas suivi les conclusions du rapporteur.

La mission de réflexion recommande que les propositions des rapports de contrôle des commissions et des délégations soient désormais mises au vote.

En cas de consensus, l'ensemble des propositions pourrait faire l'objet d'un seul et même vote. À défaut, chaque proposition serait successivement mise aux voix et pourrait, le cas échéant, être supprimée ou amendée au cours de la réunion d'adoption du rapport.

L'adoption des propositions vaudrait, en pratique, autorisation de publication du rapport.

En cas de rejet de l'ensemble des propositions, la structure concernée se prononcerait par un vote sur la publication du rapport, comme tel est le cas aujourd'hui.

Le rapport serait publié sous un titre spécifique (« *Travaux de [la commission, la délégation ou l'instance temporaire]* »). Sa page de garde préciserait que la commission ou la délégation n'a pas adopté les propositions et, qu'en conséquence, le document publié ne l'engage pas.

2. Organiser la consultation des propositions en amont de leur adoption

Les propositions des rapports de contrôle seraient transmises en amont aux membres de la commission ou de la délégation ou rendues disponibles sur l'application DEMETER, pour éclairer le vote. Cette bonne pratique est déjà mise en œuvre par certaines commissions ou délégations.

Pour éviter toute rigidité, les modalités de transmission des propositions seraient fixées par le président de la commission ou de la délégation.

Calendrier prévisionnel



Mise en œuvre

- Lignes directrices des travaux de contrôle
(*transmission des propositions, organisation du vote, document publié en cas de rejet des propositions*)

Proposition n° 9 : **Améliorer le suivi des propositions formulées par le Sénat**

Les principaux constats

- Le Sénat dispose d'un **large éventail d'outils** permettant d'assurer le suivi des propositions que ses instances ont pu formuler, allant du débat en séance publique sur les conclusions d'un rapport au dépôt d'une proposition de loi ou d'une résolution, en passant par l'audition d'un ministre.

- Pourtant, les présidents de commission, de délégation et de groupe politique déplorent, en pratique, **des lacunes dans le suivi des propositions du Sénat**. Parmi les *items* que la mission de réflexion leur a soumis, c'est celui qui a atteint la **plus faible moyenne de satisfaction** (5,4/10). Cette difficulté concerne plus encore les structures temporaires, telles que les commissions d'enquête et les missions communes d'information, qui sont dissoutes une fois leurs travaux achevés.

- Si les propositions contenues dans les rapports d'information sont la plupart du temps précises et opérationnelles, force est de constater que **leur mise en œuvre concrète n'est qu'inégalement envisagée** (support de mise en œuvre, calendrier, moyens nécessaires, *etc.*) et que **leur nombre peut être trop élevé**, ce qui complique encore leur suivi.

En outre, ces recommandations ne sont pas harmonisées dans leur forme, ce qui ne permet pas toujours d'identifier la marque du Sénat d'un rapport à l'autre.

La mission de réflexion propose ainsi de **renforcer le suivi des propositions du Sénat**, en établissant un tableau de mise en œuvre et de suivi (TMIS) des propositions et en instituant un droit de suite ainsi qu'un bilan annuel dans chaque commission et délégation.

1. *Établir un tableau de mise en œuvre et de suivi (TMIS) des propositions*

Chaque rapport d'information comprendrait **une présentation harmonisée des propositions**.

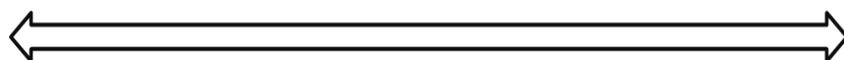
Le Sénat développerait également **un tableau de mise en œuvre et de suivi (TMIS)**.

Le TMIS comporterait les propositions, les acteurs concernés par leur mise en œuvre, le support juridique – déterminé le plus précisément possible – et des objectifs calendaires.

Pour assurer un meilleur suivi des propositions, **le tableau serait rendu public et actualisé, par exemple pendant les trois années suivant la publication du rapport**. À cette fin, il sera complété de deux colonnes mentionnant les instruments de suivi et de mise en œuvre (lois, décrets, moyens budgétaires, questions à un ministre, *etc.*) et le degré de mise en œuvre des propositions.

Le TMIS prendrait la forme suivante :

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel (le cas échéant)	Support	Instruments de suivi et de mise en œuvre	Mise en œuvre (oui, non, partiellement)
Axe n° XX : Mieux valoriser le travail de contrôle et d'évaluation						
1	Concevoir un tableau de mise en œuvre et de suivi (TMiS)	Commissions, délégations, instances temporaires et DSI	Premier semestre 2022	Lignes directrices des travaux de contrôle		



Informations figurant dans le rapport de contrôle



Actualisation après la publication du rapport

Cette harmonisation permettrait de **rendre les propositions** formulées **plus opérationnelles**, de les **objectiver** pour en assurer un suivi plus détaillé, d'interpeler plus efficacement le Gouvernement et, pour les acteurs extérieurs, d'**améliorer la lisibilité des propositions** du Sénat.

Le TMIS aiderait également au travail législatif, en facilitant l'identification de propositions déjà ou non encore mises en œuvre.

2. Institutionnaliser un droit de suite

Le rapporteur d'un travail de contrôle, au titre d'une commission permanente ou d'une délégation, se verrait reconnaître un « droit de suite ».

Comme pour l'application des lois, le rapporteur serait chargé de **suivre la mise en œuvre des propositions** qu'il a formulées dans son rapport après sa publication, et ce jusqu'au prochain renouvellement du Sénat. Il pourrait être confirmé dans ces fonctions à l'issue du renouvellement. Pour plus de souplesse, les commissions permanentes pourraient désigner, dans les mêmes conditions, un autre rapporteur à cette fin.

Dans le cas d'une **structure temporaire** (mission commune d'information, commission d'enquête, mission d'information décidée par la Conférence des Présidents), **le droit de suite serait confié à son rapporteur et à son équipe administrative pour six mois**, ce qui faciliterait notamment l'organisation d'un débat de suivi.

Passé ce délai, la commission compétente serait chargée du suivi des propositions de la structure temporaire, afin d'éviter tout chevauchement de compétences.

3. Réaliser un bilan annuel de la mise en œuvre des propositions

Enfin, chaque commission ou délégation devrait procéder à un **bilan annuel de la mise en œuvre des propositions de ses rapports de contrôle**. Ce bilan serait réalisé à **l'automne** (mois de septembre ou octobre), avant l'élaboration du programme annuel de contrôle de l'instance.

L'objectif est, non seulement, de systématiser le suivi des propositions en l'ancrant périodiquement dans les pratiques mais aussi, à travers un événement annuel, d'interpeler, si nécessaire, le Gouvernement sur les propositions qui n'ont pas été mises en œuvre.

Ce dispositif devrait avoir pour effet de réduire le nombre de propositions formulées dans chaque rapport de contrôle. En contrepartie, chacune des propositions ferait l'objet d'un suivi plus attentif.

Calendrier prévisionnel



Mise en œuvre

- Lignes directrices des travaux de contrôle

Proposition n° 10 :

Mieux communiquer sur les travaux de contrôle, à partir d'une stratégie de communication cohérente et dans le respect du pluralisme sénatorial

Les principaux constats

- Les efforts fournis depuis plusieurs années pour améliorer la communication sont reconnus par la majorité des présidents de groupe, de commission et de délégation (utilisation des réseaux sociaux, développement des infographies, généralisation de *L'Essentiel*, etc.).

- Néanmoins, la communication autour des travaux de contrôle est jugée perfectible (note moyenne de 6,5/10 dans les réponses au questionnaire écrit de la mission de réflexion) :

. la communication se focalise trop souvent sur le lancement des travaux et la remise du rapport *in fine*, avec un long « faux plat » entre ces deux moments ;

. les publications de rapports de contrôle sont concentrées sur les mois de juin, juillet et septembre, ce qui crée un effet d'engorgement médiatique et met en concurrence certains rapports du Sénat entre eux ;

. un grand nombre de sénateurs relèvent également la difficulté à trouver les informations concernant les travaux de contrôle sur le site Internet du Sénat ;

. les outils du Sénat ne sont pas toujours adaptés à une communication à l'échelle locale.

- Les auditions et les réponses au questionnaire écrit mettent aussi en évidence le sentiment d'un déficit de notoriété des travaux de contrôle du Sénat par rapport à l'investissement important qu'ils représentent : ces travaux ne sont pas ou peu connus des citoyens et des élus locaux, voire des sénateurs eux-mêmes lorsqu'ils n'appartiennent pas à l'instance ayant mené le contrôle ou l'évaluation (« nous ne sommes pas assez équipés dans notre capacité à vendre un produit marketing » ; « il faut faire savoir que l'institution travaille »).

- De nombreux présidents de groupe, de commission et de délégation ont fait part de leur souhait d'être mieux accompagnés pour identifier et nouer des contacts avec des journalistes ou des médias susceptibles d'être intéressés par leurs travaux de contrôle et, ainsi, mieux cibler les actions de communication.

Afin de mieux communiquer sur les travaux de contrôle du Sénat, la mission de réflexion propose de se concentrer sur trois leviers d'amélioration : communiquer tout au long des travaux de contrôle, améliorer la présentation du site Internet et accroître la visibilité de ces travaux dans les territoires.

1. Communiquer tout au long des travaux de contrôle

Il serait souhaitable que chaque commission ou délégation communique sur son programme de contrôle au moment de son lancement.

Une stratégie de communication doit être définie en amont de chaque travail de contrôle et identifier dès le début des investigations les jalons qui

permettront de faire vivre l'action de contrôle tout au long de son déroulement mais aussi après la publication du rapport.

Cette stratégie figurerait dans **la feuille de route** de chaque travail de contrôle (*proposition n° 11*) et permettrait d'entretenir des liens réguliers avec les journalistes susceptibles d'être intéressés par les travaux de contrôle. La direction de la communication devrait y être associée dès l'origine des travaux, à travers ses chargés de communication.

Une communication « en continu » peut notamment passer par la médiatisation de déplacements, d'auditions clefs ou la publication de restitutions intermédiaires, d'études, de sondages ou de consultations publiques. Elle doit aussi mobiliser **toute la palette des instruments disponibles** (tweets, infographie, etc.) et pas seulement les communiqués et les conférences de presse.

Enfin, chaque rapport de contrôle devra donner lieu à la production d'un *Essentiel*, rédigé dans un langage accessible au grand public.

Ces stratégies de communication devront être **mises en œuvre dans le respect du pluralisme sénatorial**, conformément à la pratique constante du Sénat.

2. Revoir la présentation du site Internet du Sénat

Dans le cadre du projet de refonte du site Internet, la mission de réflexion préconise **d'améliorer la visibilité des travaux de contrôle en créant :**

- **une rubrique dédiée au contrôle sénatorial, mise à jour** régulièrement et recensant l'ensemble des travaux en cours ;

- **une page dédiée à des actions de contrôle en particulier**, qui répondrait à un modèle standardisé, sur l'exemple du « *Dossier législatif* », et qui serait actualisée en fonction de l'état de mise en œuvre des propositions.

3. Assurer la visibilité territoriale des travaux de contrôle

En vue d'accroître la visibilité des travaux de contrôle du Sénat dans les territoires, **la mission de réflexion encourage vivement le développement des contacts réguliers avec la presse quotidienne régionale (PQR).**

Les sénateurs doivent également pouvoir relayer, dans leur département, les principales conclusions des travaux de contrôle, y compris ceux auxquels ils n'ont pas participé.

Afin de les aider dans cette tâche, des « **kits de communication** » pourraient être transmis aux sénateurs sur les rapports d'information traitant de thèmes qui intéressent le plus le grand public ou les collectivités territoriales.

Ces kits, au format papier ou numérique, contiendraient les principaux supports de communication d'un rapport « prêts à diffuser » (*Essentiel, communiqué de presse, tweet, infographie, etc.*), voire des contacts dans la presse quotidienne régionale.

Calendrier prévisionnel



Mise en œuvre

- Lignes directrices des travaux de contrôle (*communication tout au long des travaux de contrôle, bonnes pratiques, kit de communication à l'attention des sénateurs*)
 - Appui opérationnel de la direction de la communication
-
- Adaptation du site Internet du Sénat (*mise en valeur des travaux de contrôle*)

Proposition n° 11 :

Établir des lignes directrices pour les travaux de contrôle des commissions, des délégations et des structures temporaires

Les principaux constats

- Les travaux de la mission de réflexion ont confirmé **la grande diversité des pratiques** en matière de contrôle entre les différentes commissions, délégations et structures temporaires (que ce soit dans les dénominations retenues, les formats, les sénateurs impliqués, les outils employés ou même la communication). Cette diversité est inhérente à la spécialisation de chaque instance mais elle peut aussi entraîner une certaine confusion, à l'intérieur comme à l'extérieur du Sénat, et alimenter le sentiment de foisonnement des travaux de contrôle.

- **L'ensemble des moyens de contrôle existants restent trop souvent peu ou mal connus** (par exemple, la possibilité de confier les prérogatives des commissions d'enquête aux commissions permanentes ou de consulter certaines autorités administratives indépendantes). Ainsi, la « palette » des outils de contrôle est aujourd'hui sous-utilisée.

- **Les travaux du Sénat restent méconnus dans les territoires** : leur ancrage territorial obtient à peine la moyenne dans les réponses au questionnaire des présidents de groupe, de commission et de délégation, avec une note de 6,3/10.

Afin de mettre en œuvre l'ensemble des propositions énoncées précédemment et diffuser les bonnes pratiques, la mission de réflexion propose d'établir des **lignes directrices pour les travaux de contrôle des commissions, des délégations et des structures temporaires**.

1. *Garantir la mise en œuvre effective des propositions de la mission de réflexion*

L'objectif premier des lignes directrices est de **fournir des consignes claires et précises pour concrétiser, au niveau administratif, les propositions de la mission de réflexion**.

Ces lignes directrices s'appliqueraient aux commissions, délégations et aux structures temporaires issues du droit de tirage des groupes politiques ou décidées par la Conférence des Présidents.

Elles permettraient notamment de :

- s'assurer de l'utilisation d'une **terminologie commune** pour désigner les différents modes de contrôle : missions d'information, groupes de suivi et missions conjointes de contrôle (*proposition n° 1*) ;

- renforcer la **coordination entre les instances du Sénat**, notamment en organisant au début de la session parlementaire une réunion de concertation et d'échanges entre les chefs de service des commissions et les responsables des délégations sur leur programme de contrôle. En cas de difficulté, des contacts seraient organisés entre les présidents de commission ou de délégation concernés (*proposition n° 2*).

Ces efforts de coordination se poursuivraient tout au long de l'année ;

- privilégier des **thèmes circonscrits**, en nombre raisonnable dans le programme annuel de contrôle (trois ou quatre) afin de se laisser la possibilité de conduire des missions « flash » (*proposition n° 3*) ;

- rappeler les **moyens à la disposition du rapporteur** (déplacements, auditions, questionnaires écrits, consultations en ligne, marchés d'études, bases de données accessibles *etc.*) et dresser la liste des institutions extérieures qu'il est possible de mobiliser (Cour des comptes, autorités administratives indépendantes, *etc.*) ;

- veiller à **l'ancrage territorial des travaux de contrôle**, notamment au travers de déplacements et de remontées de terrain. Il importe de valoriser les bonnes pratiques qui ont pu être mises en œuvre jusqu'ici¹ ;

- fournir **un modèle de feuille de route à élaborer au début de chaque contrôle** pour définir : les objectifs poursuivis ; la méthodologie ; les ressources mobilisables ; le calendrier prévisionnel.

Cette feuille de route pourrait également comprendre un « **arbre de décisions** » pour aider les instances du Sénat à choisir le mode de contrôle le plus adapté à l'objectif poursuivi. À titre d'exemple, la réponse à un fait d'actualité (objectif) implique de créer une mission « flash » avec un nombre restreint de sénateurs (méthodologie) pour mener les travaux en moins de trois mois (calendrier prévisionnel) ;

- **privilégier des propositions opérationnelles et organiser leur suivi** à partir du tableau de mise en œuvre et de suivi (TMIS) (*proposition n° 9*) ;

- aider les instances à définir une **stratégie de communication en amont** pour susciter l'intérêt médiatique tout au long des travaux de contrôle, en coordination avec la direction de la communication et en s'appuyant sur la diversité des outils disponibles (*proposition n° 10*).

2. Diffuser les bonnes pratiques en matière de contrôle

Les auditions, les réponses au questionnaire écrit et les fiches thématiques rédigées par l'administration dans le cadre de la mission de réflexion constituent une matière très riche, citant de nombreux exemples de travaux de contrôle.

Les lignes directrices permettront de valoriser ces travaux en **recensant les bonnes pratiques qu'il convient de diffuser mais aussi les écueils à éviter**.

¹ La mission commune d'information sur le sauvetage en mer et la sécurité maritime a par exemple réalisé 12 déplacements en 2019, dont 3 dans les outre-mer.

Calendrier prévisionnel



Mise en œuvre

- Lignes directrices des travaux de contrôle

Synthèse des réponses aux questionnaires écrits

Questionnaires	Commissions	Délégations	Groupes	Total
Questionnaires envoyés	10	6	8	24
Réponses reçues	9	6	5	20
Réponses exploitables	7	5	5	17
Taux de réponses reçues et exploitables	70%	83%	63%	71%

La mission de réflexion a reçu **17 réponses écrites exploitables sur le plan statistique sur les 24 questionnaires envoyés** aux présidents et rapporteurs généraux de commissions, aux présidents de délégations et aux présidents de groupe de groupes politiques (soit un taux de réponse de **71 %**).

QUESTIONS	Commissions	Délégations	Groupes	Total
<u>Q1. Noter, de 1 à 10, les différents aspects du travail de contrôle et d'évaluation</u>				
Qualité des rapports d'information	8,7	8,4	8,4	8,5
Format des rapports d'information	7,0	7,8	7,8	7,5
Adéquation avec les préoccupations des citoyens	6,6	7,2	6,6	6,8
Adéquation avec l'actualité	8,0	7,2	7,4	7,5
Cohérence entre les travaux des différentes instances du Sénat	4,8	5,8	6,2	5,6
Communication autour des travaux	6,3	6,4	6,8	6,5
Ancrage territorial des travaux et impact dans les territoires	6,0	6,6	6,3	6,3
Suivi des propositions formulées (« débouchés »)	6,9	4,3	5,2	5,4

La **qualité des rapports d'information** est très largement reconnue et obtient la **note moyenne la plus élevée (8,5/10)**.

Les deux aspects du travail de contrôle et d'évaluation obtenant **les notes les plus faibles** (parfois en-dessous de la moyenne) **sont la cohérence entre les travaux des différentes instances sénatoriales (5,6/10) et le suivi des propositions (5,4/10)**.

Les **constats et appréciations sont relativement homogènes** entre commissions, délégations et groupes politiques (bien qu'un groupe politique et un président de délégation jugent plus sévèrement le manque de suivi des propositions et que la question du manque de cohérence entre les travaux sénatoriaux soit une préoccupation plus forte dans les commissions).

Q3. L'objectif de vos travaux de contrôle et d'évaluation/droit de tirage est, en règle

générale (classer par ordre de priorité)

Les objectifs des travaux de contrôle **varient selon les commissions, délégations et groupes politiques**.

Mais deux objectifs sont plus fréquemment cités comme étant prioritaires : **traiter un sujet politique faisant l'objet d'un débat national** (classé en première position par 11/17 participants) et **préparer un futur débat législatif** (classé en première ou deuxième position par 11/17 participants).

Traiter un sujet politique faisant l'objet d'un débat au niveau local est l'objectif le moins prioritaire pour les commissions mais il est classé en première ou deuxième position par plusieurs groupes politiques.

Q4. Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans l'exercice de la mission de contrôle et d'évaluation ?

Le manque de temps et l'articulation avec le calendrier législatif est la principale difficulté citée par les présidents de commission et délégations (classé en première position par 7/12 participants)

12/17 participants provenant des commissions, délégations comme des groupes citent également **le manque de moyens techniques et d'analyse** et 9/17 participants le **manque de moyens humains** parmi leurs principales difficultés.

Le manque de coordination entre les instances du Sénat est aussi cité comme une difficulté importante par 11/17 participants au questionnaire.

Q4 (Groupes). Votre « droit de tirage »

Tous les groupes politiques ayant répondu au questionnaire ont indiqué être « **satisfaits de leur droit de tirage même si celui-ci pourrait être amélioré** ».

Q5. Appréciation sur le nombre de travaux de contrôle et d'évaluation

Aucun participant n'a indiqué que les travaux de contrôle n'étaient pas assez nombreux.

Pour 11/17 participants, les travaux de contrôle et d'évaluation sont « suffisants en nombre ».

En revanche, **5 participants** indiquent que les travaux de contrôle et d'évaluation sont **trop nombreux et que cela nuit (parfois) à leur efficacité**.

Q12. Appréciation sur la coordination des travaux de contrôle et d'évaluation

Le constat d'un manque de coordination est largement partagé.

Sur les 17 réponses, 10 indiquent que « les travaux sont insuffisamment coordonnés et que cela nuit à leur efficacité » et 5 qu'ils sont « insuffisamment coordonnés mais que cela ne nuit pas à leur efficacité ».

Seuls 2 participants indiquent que les travaux sont suffisamment coordonnés.

<u>Q15. Avis sur les pistes de réflexion suivantes, qui visent à mieux coordonner les travaux</u> (nombre de réponses)	Très favorable	Favorable	Opposé	NSP
Favoriser les travaux communs entre plusieurs commissions ou délégations	5	6	2	5
Lorsque le sujet de contrôle relève d'un secteur commun à plusieurs commissions, prévoir l'information systématique en amont de la ou des autres structures concernés	5	11	0	2
Inciter les différentes structures du Sénat à partager leurs bonnes pratiques de contrôle et d'évaluation	5	12	0	1
Moderniser et mieux faire connaître l'échéancier prévisionnel des travaux de contrôle	7	10	1	0
Concentrer une part des travaux de contrôle sur une période de l'année, comme le printemps de l'évaluation à l'Assemblée nationale	1	1	16	0
Au contraire, échelonner davantage la remise des travaux pour éviter l'engorgement du mois de juin	5	9	1	3
Clarifier la place des groupes d'études dans le contrôle sénatorial	7	5	0	6
Clarifier la place des organismes extraparlimentaires (OEP) dans le contrôle sénatorial	4	6	0	8

11 des 18 participants ayant rempli le tableau ci-dessus ont indiqué être favorables ou très favorables aux travaux communs entre plusieurs commissions ou délégations, principalement parmi les présidents de délégations et de groupes politiques.

L'information systématique entre structures lorsqu'un sujet de contrôle relève d'un secteur commun et le partage des bonnes pratiques sont plébiscités (respectivement 16 et 17 réponses favorables ou très favorables).

La modernisation de l'échéancier prévisionnel de contrôle est également largement soutenue (17 réponses favorables ou très favorables).

16/18 participants ont répondu être opposés à la concentration des travaux de contrôle sur une période de l'année (comme le printemps de l'évaluation à l'Assemblée nationale) et 14 soutiennent le fait d'échelonner davantage la remise des

travaux tout au long de l'année.

12 des 18 participants se sont déclarés favorables ou très favorables à la clarification de la place des groupes d'étude dans le contrôle sénatorial, tandis que 6 n'ont pas souhaité se prononcer.

La clarification de la place des organismes extraparlimentaires est soutenue par une majorité (10 réponses favorables ou très favorables) mais l'autre moitié des participants ne s'est pas prononcée.

Q17. Appréciation générale sur les moyens humains et techniques

Une majorité de participants juge que les **moyens humains et techniques consacrés au contrôle et à l'évaluation sont insuffisants (12) voire très insuffisants (1).**

Seuls 4 participants estiment que ces moyens sont suffisants.