

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement

- Audition de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des Lois, de Mme Anne Brugnera, vice-Présidente du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), de Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du Développement durable, de M. Olivier Véran, rapporteur général de la commission des Affaires sociales et de M. Éric Woerth, président de la commission des Finances, sur l'expertise nécessaire au Parlement pour participer à l'élaboration de la loi et à son évaluation..... 2

Jeudi

22 mars 2018

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
M. Jean-François
Eliaou, *Rapporteur*,
puis de M. Jean-Noël
Barrot, *Président***



La réunion débute à 9 heures 10.

Présidence de M. Jean-François Eliaou, Rapporteur.

Le groupe de travail procède à l'audition de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des Lois, de Mme Anne Brugnera, vice-Présidente du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), de Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du Développement durable, de M. Olivier Véran, rapporteur général de la commission des Affaires sociales et de M. Éric Woerth, président de la commission des Finances, sur l'expertise nécessaire au Parlement pour participer à l'élaboration de la loi et à son évaluation.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur, président. Mes chers collègues, je vais présider notre groupe de travail en attendant l'arrivée du président Barrot qui me prie de vous transmettre ses excuses car il va avoir un léger retard.

Pour notre réunion du jour, j'ai le plaisir d'accueillir Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois, qui a bien voulu nous prêter sa salle, Mme Anne Brugnera, vice-présidente du comité d'évaluation et de contrôle, Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable, M. Olivier Véran, rapporteur général de la commission des affaires sociales, et M. Éric Woerth, président de la commission des finances. Je tiens à vous remercier d'avoir pu vous libérer, en dépit de vos emplois du temps particulièrement chargés, pour participer à nos travaux.

Notre groupe de travail s'intéresse aux moyens juridiques et matériels permettant la conduite des procédures de contrôle et d'évaluation. La première séquence de nos travaux a été consacrée à l'amélioration des moyens de contrôle et d'évaluation dans le cadre de la révision constitutionnelle annoncée pour 2018. Elle s'est achevée par la publication d'un rapport que j'ai eu l'honneur de présenter et qui propose quinze modifications de la Constitution.

La deuxième phase de travaux, que nous abordons maintenant, porte sur la préfiguration du format et des compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement – j'y insiste : propre au Parlement. Nous serons donc particulièrement attentifs à vos attentes en la matière, qu'il s'agisse des domaines dans lesquels vous ressentez le besoin d'une expertise pour mener vos activités d'évaluation et de contrôle, du type de travaux pour lesquels cette expertise vous semble la plus justifiée, ou du statut de la structure qui vous paraît la plus à même de vous apporter l'aide que vous attendez – administration existante, organe rattaché au Parlement ou experts extérieurs indépendants, aucune solution n'étant exclusive des autres.

Vous avez la parole, à tour de rôle, avant que nous n'engagions la discussion.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois. Par où commencer ? En fait, par la question qui vous a occupés pendant les derniers mois et qui est davantage de fond que de forme. De quel niveau d'expertise et de contrôle avons-nous besoin au Parlement ? À quel niveau en avons-nous besoin ? De la réponse à ces questions, nous pourrions déduire s'il est nécessaire ou non de créer un organe spécifique. Pour ma part, je n'en suis pas complètement convaincue et je pense qu'il faut d'abord définir les objectifs et les moyens de les atteindre.

Avec ma petite expérience de huit mois au Parlement, je me rends compte que nous sommes bien démunis dans l'exercice de nos missions. Nous dépendons terriblement du bon vouloir de l'exécutif ou des administrations et, bien souvent, cela nous conduit à être complètement inefficaces, à n'obtenir que des informations parcellaires, c'est-à-dire sélectionnées en fonction de ce que l'on a envie de nous donner. Je suis absolument convaincue que ça ne peut pas continuer comme ça.

Une réforme en profondeur est nécessaire et elle doit impérativement partir de nos commissions car elle doit s'exercer à tous égards, que ce soit au sein de nos missions d'information ou lors de l'examen des textes de loi qui nous sont soumis. Partant de là, il faudrait donc que toutes les commissions, tout au long de l'année, aient des pouvoirs beaucoup plus étendus en termes de contrôle, d'obtention de pièces et d'informations, de possibilité de se déplacer dans les administrations, etc.

Nous travaillons dans des délais extrêmement courts. Rajouter un organe, interne à l'Assemblée nationale ou extérieure à elle, revient à créer un nouvel échelon avec des modes de saisine et d'action spécifiques. Je ne suis pas sûre que cela nous rendrait plus efficaces.

Mme Anne Brugnera, vice-présidente du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). En préambule, j'aimerais dire un mot du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, de ce que nous voulons y faire, de nos moyens et besoins actuels.

Le CEC est un organe récent puisqu'il a été créé pour concrétiser la mission d'évaluation des politiques publiques qui a été confiée au Parlement par la Constitution, dans son article 24, lors de la révision constitutionnelle de 2008. Le CEC a été créé en 2009, à la suite de cette révision constitutionnelle. Cet organe nouveau et transversal a plusieurs missions : réaliser les travaux d'évaluation qui portent sur des sujets transversaux ; donner son avis sur l'étude d'impact accompagnant un projet de loi déposé par le Gouvernement ; jouer une sorte de rôle de tour de contrôle de l'évaluation et du contrôle à l'Assemblée.

Il est présidé par le Président de l'Assemblée nationale et comprend trente-six membres désignés en fonction de la représentativité des différents groupes politiques. C'est un organe *ad hoc*, propre à l'Assemblée, qui n'a pas d'équivalent au Sénat. Chaque groupe politique propose des thèmes d'évaluation. Deux rapporteurs – l'un de la majorité et l'autre de l'opposition – sont désignés pour chacun des cinq thèmes qui sont retenus chaque année. Sous la XIV^e législature, vingt rapports ont été commandés et rédigés ; dix rapports ont été présentés ; dix rapports de suivi ont été effectués sur les conclusions de missions d'information préalables. Sous la XV^e législature, nous avons choisi cinq sujets. En cette nouvelle législature, nous avons d'ailleurs commencé nos travaux par l'évaluation de l'évaluation afin d'avoir une vision claire de ce qui se fait dans ce domaine à l'Assemblée et ailleurs.

Depuis sa création en 2009, c'est-à-dire en moins de dix ans, le CEC a produit quarante-six rapports. Il fait des travaux qu'il est le seul à pouvoir conduire, selon une approche transversale et sans concurrencer les commissions permanentes. Nous avons des ambitions pour cette instance. Nous ne voulons plus faire des rapports pour le plaisir d'en faire ; nous voulons qu'ils soient appliqués, qu'ils produisent des effets, qu'ils influencent les politiques menées. Il faut donc améliorer la qualité des évaluations mais aussi – et peut-être surtout – leur suivi.

Nous voulons inclure les citoyens dans cette démarche et nous travaillons en ce sens. Nous voulons aussi mieux communiquer, mieux valoriser la mission de contrôle et d'évaluation du Parlement, qui reste assez méconnue, même au sein de notre assemblée. Nous voulons, plus que jamais, veiller à la cohérence de nos travaux, et je pense que c'est pour cela aussi que nous sommes si nombreux à aborder ce sujet ce matin.

Le renforcement de l'évaluation passe par celui, entre autres, du CEC dont l'activité et l'expertise, qui ont progressé de manière continue pendant dix ans, restent encore sous-utilisées.

Nous en arrivons à la question des moyens. Tout d'abord, nous voulons mieux utiliser les moyens existants – je rejoins Yaël Braun-Pivet sur ce point. Nous devons définir une méthodologie afin de croiser les travaux du CEC, des commissions permanentes et des délégations. La méthodologie est à améliorer, voire à créer. Nous en discutons actuellement avec le Président de l'Assemblée.

Ensuite, pour répondre à nos concitoyens avec plus de pertinence, il faut que les parlementaires, et particulièrement les membres du CEC, puissent accéder physiquement à toute information, à tout lieu ou à toute personne – un peu sur le modèle de l'accès aux lieux de privation de liberté. Un travail est en cours sur ce sujet important pour lequel le CEC est aussi extrêmement concerné.

Sur le plan des moyens humains et financiers, le CEC dispose de quatre administrateurs, d'un budget de 300 000 euros pour des études ou de la bibliographie, et d'un droit de tirage de deux rapports par an auprès de la Cour des comptes. C'est insuffisant.

Pour terminer, je citerai trois propositions du rapport sur l'évaluation de l'évaluation que viennent de rendre mes collègues Valérie Petit et Pierre Morel-à-l'Huissier. Ils proposent de développer une stratégie nationale de l'évaluation. Au sein de l'Assemblée nationale, la stratégie serait liée à la planification souhaitée du travail législatif, depuis les travaux préparatoires de la loi jusqu'à son évaluation. Ils proposent aussi de doter le Parlement d'une agence d'évaluation autonome, disposant de pouvoirs d'enquête. Nous n'avons pas de détails sur la forme, nous sommes là pour en discuter. Ils proposent enfin d'utiliser les outils modernes de l'évaluation et de l'analyse de données, de recourir à l'innovation et d'être aussi moteur dans l'évaluation des politiques publiques en France.

Du coup, certaines de vos propositions nous intéressent : la mise à disposition de l'Assemblée nationale de l'administration de la Cour des comptes ; la mise en œuvre d'un droit de tirage de l'Assemblée auprès d'instituts de statistiques et d'experts des sujets évalués. Cette dernière proposition nous intéresse vraiment car nous sommes en manque de moyens de ce type.

J'ajouterai une idée complémentaire sur l'évaluation des lois anciennes car, si nous souhaitons faire des lois mieux appliquées, nous voulons aussi rénover les lois passées. Il nous semblerait intéressant de revoir le rôle de la Commission supérieure de codification qui, actuellement, est composée de conseillers d'État qui travaillent uniquement pour le Gouvernement.

En résumé, le CEC et l'Assemblée nationale ont besoin de moyens nouveaux et surtout d'une bonne coordination pour mieux remplir leurs missions de contrôleur et de législateur.

Mme Barbara Pompili, présidente de la commission du développement durable.

Quand on pose la question de l'expertise, on touche à un point essentiel de l'exercice de notre démocratie. S'ils ne disposent pas d'une quantité suffisante d'éléments fiables sur lesquels s'appuyer, les parlementaires ne peuvent pas prendre des décisions éclairées qu'il s'agisse de légiférer ou de contrôler.

En tant que présidente de commission, j'ai pu constater un premier problème, qui n'est pas sans incidence sur l'expertise : les délais qui nous sont imposés pour légiférer. La longueur de la procédure s'explique par l'existence de nombreuses navettes. Si le nombre des navettes est réduit à la faveur de la réforme institutionnelle envisagée, il faudra revoir les délais, notamment ceux qui encadrent les dépôts d'amendements. Entre le dépôt d'un projet de loi et son examen en séance, nous avons un délai de six semaines, qui peut même être beaucoup plus bref encore en cas de procédure accélérée. Même si une procédure accélérée doit toujours être prévue pour faire face aux cas d'urgence, nous devrions prévoir un délai minimum de quatre semaines comme contrepartie à la réduction du nombre de navettes.

S'ils doivent avoir du temps, les députés et les commissions doivent aussi avoir des moyens pour mieux préparer les amendements. Toutes les commissions permanentes de l'Assemblée nationale ne sont pas dotées du même nombre d'administrateurs. Malgré une forte augmentation de ses compétences, la commission du développement durable ne bénéficie que de quatre administrateurs – des administratrices, en l'occurrence, puisqu'il y a beaucoup plus de femmes que d'hommes dans cette commission – et de deux adjoints. La commission des affaires économiques a deux administrateurs de plus, et je ne parle pas de la commission des lois qui, pour le coup, est plus encombrée que la nôtre. Il ne s'agit pas de mettre les commissions en concurrence, il s'agit de faire en sorte que chacune d'elles puisse avoir les moyens de travailler. Dans la mesure où les administrateurs jouent un rôle important auprès des rapporteurs dans le traitement des amendements, le point mérite d'être soulevé.

De même, les collaborateurs parlementaires sont trop peu nombreux pour pouvoir assister les députés de manière sérieuse, même si les groupes font de leur côté un travail d'expertise. Nous constatons un manque, notamment eu égard aux nombreuses pressions dont les députés font l'objet. Certains députés reprennent parfois des amendements tout prêts, qui sont souvent de qualité puisqu'ils émanent de lobbies divers et variés disposant de services juridiques étoffés et de moyens supérieurs aux nôtres. On ne peut pas reprocher à un député de reprendre tel quel un amendement qui va dans son sens, mais on ne peut pas non plus ignorer le risque inhérent à une telle pratique.

À l'évidence, il faut renforcer les moyens des commissions pour les rapporteurs, et le nombre de collaborateurs parlementaires pour les députés. Si la diminution envisagée du nombre de députés se fait à moyens constants, les collaborateurs parlementaires seront relativement plus nombreux. Pourquoi pas ? Une autre idée circule : faire en sorte que l'Assemblée nationale puisse utiliser des organismes extérieurs – on cite beaucoup France Stratégie, un peu moins la Cour des comptes – qui lui apporteraient une expertise complémentaire. C'est une excellente idée, mais son application soulèverait quelques questions. Comment utiliserait-on ces organismes extérieurs ? Comment les saisisrait-on ? Faudrait-il prévoir des contingentements ?

S'agissant de la procédure législative, il faut évoquer un point essentiel qui dépasse la question de l'expertise tout en s'y rattachant : le droit d'amendement des députés. Sans entrer dans le fond du débat, il me semble que la réforme des institutions nous invite à soulever cette question, notamment eu égard à l'article 40 de la Constitution, cette fameuse épée de

Damoclès qui nous pend au-dessus de la tête à chaque fois que nous essayons de faire de faire avancer les choses, et qui nous entrave beaucoup dans notre exercice de législateur.

Si une réforme de l'article 40 était envisagée, nous ne pourrions pas nous exonérer d'une réflexion sur la présentation des amendements susceptibles de tomber sous le coup de cette disposition. Actuellement, nous n'avons pas le droit de présenter un amendement qui crée une nouvelle charge ou qui augmente les dépenses. Si l'on nous accordait ce droit, il faudrait l'assortir d'une obligation d'études d'impact, en prévoyant le temps et les moyens nécessaires pour les réaliser. En fait, il faudrait que nous puissions les demander à des organismes rattachés à l'Assemblée nationale. Pour éviter d'engorger ces organismes, il faudrait sans doute limiter le nombre d'amendements.

Le paysage n'est pas encore complètement déblayé mais, à un moment où nous réfléchissons à la réforme des institutions et à la répartition des pouvoirs, nous ne devons pas rater l'occasion de nous interroger sur l'article 40. En cas de réforme de l'article 40, le sens des responsabilités nous pousserait à prévoir une limitation du nombre des amendements. En conséquence, il faudrait se poser la question d'une expertise permettant de crédibiliser les amendements, d'avoir donc un débat politique intéressant.

J'en viens au contrôle. Nous devons valoriser les pouvoirs de contrôle du Parlement en termes de communication et de moyens d'action. Les députés sont très demandeurs de missions d'information et de commissions d'enquête parlementaire. J'insiste aussi sur l'importance du contrôle de l'application des lois. Pour toutes ces missions, les députés doivent être assistés de manière sérieuse. Nos administrateurs font un travail remarquable, mais ils sont peu nombreux et ils ne sont pas formés à tous les sujets sur lesquels nous devons exercer un contrôle et assurer une expertise. Une assistance extérieure me paraît être absolument indispensable si nous voulons faire un travail crédible. Une fois encore, la question du contingentement se pose si nous ne voulons pas être obligés de demander à France Stratégie de multiplier ses personnels.

Présidence de M. Jean-Noël Barrot, président du groupe de travail.

M. Olivier Véran, rapporteur général de la commission des affaires sociales. J'occupe une fonction nouvelle, qui a été créée en 2014 et qui n'est occupée que depuis le début de cette législature : celle de rapporteur général du budget de la sécurité sociale. Sous la précédente législature, j'ai été rapporteur du budget de la sécurité sociale pour la partie « assurance maladie ». En m'appuyant sur cette petite expérience, je vais faire quelques remarques pour compléter les propos des précédentes oratrices.

Vous m'interrogez sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement. Si j'étais un peu provocateur, je vous dirais que la grande question à se poser est la suivante : comment interagir avec les moyens de contrôle de l'exécutif sur les parlementaires ? Pour ma part, je trouve que tout est organisé de façon à ce que le contrôle se fasse dans un sens et le moins possible dans l'autre.

J'identifie trois niveaux de contrôle du Gouvernement.

Premier niveau : le contrôle préalable d'un texte de loi, qui s'appelle une étude d'impact. Sur certains textes budgétaires, le flou et l'illisibilité de ces documents sont tels que, si vous avez compris ce qui est écrit, c'est qu'on vous l'a mal expliqué... (*Sourires.*) Le type d'expertise peut être extrêmement compliqué. Parfois, il y a vraiment un besoin de chiffrage

et de contre-chiffrage. Honnêtement, les administrateurs de l'Assemblée nationale font un travail remarquable. Les Français ne se rendent pas compte à quel point nous avons besoin de cette expertise technique que nous apportent les administrateurs dans notre activité au quotidien. Ils ne font pas des arbitrages politiques mais ils sont en soutien du politique, ce qui est extrêmement précieux.

Au passage, je vais vous livrer une anecdote. Je ne dirai pas sous quel Gouvernement l'histoire se passe puisque j'ai l'avantage d'en avoir connu deux. J'appelle un ministre pour faire remarquer que l'un des chiffres figurant dans l'étude d'impact entraîne des conséquences fiscales et financières et qu'il serait peut-être intéressant que nous en discutions sur le fond. On m'a répondu : vous avez raison, nous allons le retirer de l'étude d'impact... (*Sourires.*) Il est donc extrêmement important d'avoir une étude qui soit la plus claire possible et qui puisse vraiment servir aux parlementaires pour faire de la politique de façon efficace.

Deuxième niveau : le contrôle au moment de l'examen du texte, par le biais de l'article 40 de la Constitution. Pour un député de la commission des affaires sociales qui a envie de travailler sur la politique de santé à l'occasion de l'examen du budget de la sécurité sociale, l'article 40 est un « tue-l'amour » pour plusieurs raisons.

D'abord, parce que vous ne pouvez pas créer de dépenses, à moins de les compenser par un mécanisme complètement abscons qui consiste à les gager sur les taxes sur le tabac et l'alcool. Dans le dernier exercice budgétaire, si nous avons adopté tous les amendements qui étaient gagés par les taxes sur le tabac et l'alcool, il aurait fallu faire passer tout de suite le prix du paquet de cigarettes à 50 euros.

Ensuite, en raison de ce que l'on appelle le cavalier social. En réalité, le budget de la sécurité sociale est le seul moment, au cours d'un mandat, où l'on peut parler de politique de santé au Parlement de façon efficace et faire bouger les lignes. En vertu de la règle du cavalier social, vous ne pouvez pas aborder un thème qui n'est pas directement lié au texte tel qu'il est écrit. Moi, honnêtement, je vous le dis, je ne comprends pas. Certes, il ne faut pas que ce soit le concours Lépine des amendements ni que l'on refasse le monde à chaque fois que l'on examine le budget de la sécurité sociale. Dans un délai contraint de cinquante jours, nous n'y arriverions pas. En revanche, je pense que l'on peut vraiment faire mieux et laisser un peu plus de marge de manœuvre aux élus. La règle actuelle est extrêmement frustrante pour le rapporteur et pour les députés, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition.

Tout cela se termine par des demandes de rapport du Gouvernement au Parlement. Lors du premier budget de la sécurité sociale du quinquennat, je crois que nous avons soixante-quinze ou quatre-vingts demandes de rapports sur tous les sujets politiques dont les députés auraient aimé débattre. Ces documents sont assez inutiles. Une fois remis, ils finissent souvent en serre-livres dans ce magnifique bâtiment. Pardonnez-moi d'être un peu provocateur, mais nous sommes là pour nous parler franchement. C'est l'occasion ou jamais. Je pense que nous pouvons changer ça, si nous voulons vraiment accroître le rôle du Parlement.

Troisième niveau : le rétrocontrôle du Gouvernement, grâce aux décrets et à la faiblesse des moyens de contrôle des parlementaires. Au cours de mon mandat précédent, il m'est arrivé de faire adopter un amendement contre l'avis du Gouvernement, en ayant réuni une majorité de parlementaires, et de ne jamais voir sortir le décret. Vous gagnez une bataille politique, pas pour le plaisir de l'emporter contre un gouvernement du même bord que vous mais parce que vous estimez que c'est une bonne mesure. La représentation nationale, élue

démocratiquement par une majorité de Français, considère aussi que la mesure va dans le bon sens. Et le décret ne sort jamais. Le parlementaire peut-il sonner à la porte d'un ministre pour lui dire qu'il faut « y aller » ? Si le sujet est suffisamment médiatique, il peut alerter la presse et signaler aux journalistes qu'un décret n'est toujours pas sorti deux ans après le vote d'une loi. Dans ce cas-là, on peut avoir un moyen de contrôle mais, vous en conviendrez, il est très indirect. Il faut vraiment réfléchir à ça.

S'agissant des moyens de contrôle *a posteriori* du Parlement, j'ai l'expérience de la loi d'application de la loi de sécurité sociale de l'année précédente, dont nous avons eu un exemple cette année. En général, il est de bon ton de compter les articles pour lesquels les décrets d'application ont été publiés et ceux qui sont toujours en attente de décrets. On est moins dans le qualitatif que dans le quantitatif. Au cours des années à venir, j'aimerais que cet exercice devienne un moment politique fort. Je pense que c'est possible.

Dernier point : je trouve qu'il est un peu ambivalent de confier à des élus de la majorité le soin d'aller faire du contrôle sur place et sur pièces de l'activité du Gouvernement. Dans ce cas-là, le contrôleur est toujours en difficulté. C'est compliqué. Si vous allez contrôler le Gouvernement, c'est qu'il a eu tendance à ne pas vouloir fournir certaines données, pour des raisons bien précises. Si vous lui forcez la main en allant sur place pour ouvrir les dossiers et trouver les données en question, cela crée des moments de tension politique. Nous avons eu l'occasion de le constater, lors de la précédente législature, quand le rapporteur général du budget avait fait ce genre de déplacement. Dans la pratique, il n'est pas forcément évident pour un parlementaire de faire valoir son droit de contrôle sur place et sur pièces. Je vais essayer de le faire.

J'ai en tête le cas d'une récente mission parlementaire qui n'a pas obtenu les données chiffrées qui lui auraient permis d'élaborer des scénarios crédibles quant à la réforme proposée. Si elle m'avait saisi, serais-je allé dans le ministère concerné pour exiger que l'on remette les chiffres ? La possibilité existe, mais elle est un peu virtuelle. Je pense qu'il faut lui donner du sens, être tout à fait rigoureux et ne pas reculer pour des raisons de symbolique politique. Pour faire valoir notre capacité de contrôle sur place et sur pièces, on n'a pas nécessairement besoin de moyens supplémentaires colossaux.

M. le président Jean-Noël Barrot. Je tiens tout d'abord à remercier chacune et chacun d'entre vous d'avoir accepté de consacrer un peu de son temps à cette réunion. Vos éclairages nous seront très utiles.

Avant de donner la parole au président de la commission des finances, je tiens à préciser qu'avec le rapporteur général du budget, il a adressé hier au Premier ministre une lettre relative à la réorganisation du temps législatif budgétaire, qui va dans le sens des propositions que nous avons formulées dans notre rapport de décembre.

M. Éric Woerth, président de la commission des finances. Je ferai deux remarques liminaires.

Tout d'abord, s'il faut de l'expertise, il faut aussi des moyens pour contrôler ce qui est dit en commission. La première des choses serait de disposer de comptes rendus pour toutes les réunions de commission. Une audition sans compte rendu, avec une simple vidéo, ce n'est pas une bonne manière de traiter nos propres travaux. Je m'élève très fortement contre l'idée qu'il n'y ait plus de comptes rendus des travaux de contrôle des commissions, sauf cas

exceptionnel comme l'audition d'un ministre, selon je ne sais quel système de filtre. C'est sans doute un problème de moyens et il appartient au Bureau de l'Assemblée d'y répondre.

Ensuite, j'estime que notre démocratie est suffisamment mature pour ne plus avoir besoin de l'article 40, article que l'on a plutôt tendance à vouloir supprimer lorsqu'on est dans l'opposition et à vouloir appliquer lorsqu'on est dans la majorité. Pour ma part, je suis opposé à toute atteinte à la liberté d'amender des parlementaires. Je considère qu'un parlementaire est aussi responsable qu'un ministre. Il n'y a pas de raison de penser qu'il est enclin à faire n'importe quoi. La suppression de l'article 40 serait une étape importante. Elle n'impliquerait nullement une dérive dans l'examen des textes : il suffirait d'améliorer certaines procédures extrêmement rodées. Par exemple, le temps programmé pourrait être, pour les travaux en séance publique, la norme et non pas l'exception.

S'agissant de la commission des finances, nous avons proposé une évolution de la procédure budgétaire selon une organisation en deux temps, au printemps et à l'automne.

Le printemps serait consacré à la loi de règlement, c'est-à-dire aux comptes de l'année précédente. À l'heure actuelle, son examen n'intéresse personne : il n'occupe qu'une matinée à l'Assemblée nationale et il est suivi d'un débat d'orientation budgétaire qui n'intéresse pas davantage de monde. Cela n'a aucun impact sur le Gouvernement, et aucune répercussion sur le budget en préparation. Nous proposons de profiter de l'occasion offerte par cette loi de règlement pour approfondir l'évaluation des politiques publiques. C'est une idée ancienne qui n'a jamais pu voir le jour. Elle pourra trouver à se concrétiser, je l'espère, dès cette année, compte tenu du fait qu'elle fait l'objet d'un accord au niveau de l'exécutif et au niveau de notre assemblée, de l'opposition comme de la majorité. Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances verraient leur charge de travail lissée dans le temps. Bien sûr, qui dit évaluation des politiques publiques dit capacités d'expertise. Il n'est pas question de demander au rapporteur du budget de la défense d'évaluer l'ensemble du budget de la défense, il faudra faire des choix. J'ajoute que cet exercice devra être jugé sur la durée, et non pas seulement au bout d'une année.

Les commissions élargies, qui rassemblent les membres de la commission des finances et ceux des commissions concernées, pourraient se réunir non plus à l'automne mais au mois de juin. À l'automne, la commission des finances balayerait l'ensemble des sujets financiers, amendements à l'appui, et chacune des commissions saisies pour avis examinerait le budget comme elle le souhaite. Le temps fort de l'évaluation serait donc aussi le temps fort des commissions élargies, du travail en commun sur le fond et sur la forme financière.

Les expertises nécessaires sont de nature très différente. À la commission des lois, l'expertise est plutôt axée sur le droit ; à la commission des finances, sur les chiffres ; à la commission du développement durable, sur la science. Nous considérons que la réponse en termes d'expertise doit forcément se loger au sein de chaque commission. Il ne peut pas y avoir, à mon avis, d'organe central disposant de toute la palette des expertises nécessaires. Cela n'existe nulle part. Un tel dispositif serait très compliqué à mettre en œuvre.

L'Assemblée compte des administrateurs de bonne qualité et de bonnes volontés, ce qui est suffisamment rare pour qu'on le souligne. Ils travaillent avec les députés, quelle que soit leur position politique personnelle, et c'est leur grandeur. J'ai l'impression, peut-être fautive, que leurs effectifs se réduisent. Je ne suis pas sûr que les concours soient flamboyants et que l'on ouvre chaque année de nombreux postes. Et je dois dire qu'il est assez curieux de

déplorer le manque d'expertise alors qu'on ne recrute plus d'experts ou qu'on n'en recrute qu'insuffisamment.

Il faudrait se pencher sur le nombre et le type d'administrateurs dont nous avons besoin et sur leur répartition entre les différentes commissions. N'en déplaise à Barbara Pompili, il est évident qu'il n'y a pas assez d'administrateurs à la commission des finances et qu'il y en a trop dans les autres commissions... (*Sourires.*) Nous devons aussi nous intéresser aux origines culturelles et à la formation initiale des candidats au regard des compétences dont nous avons besoin.

Une expertise, pour quoi faire ?

D'abord, il serait intéressant de disposer d'études d'impact pour les propositions de loi et pour les amendements déposés par les parlementaires. À l'heure actuelle, les propositions de loi n'intéressent personne ; au mieux, elles suscitent un intérêt médiatique qui s'éteint au bout d'une journée. Il y a peu de grandes lois – je veux dire des lois efficaces et pas uniquement bavardes – qui soient issues du Parlement car, sous la V^e République, le Gouvernement concentre tous les moyens pour légiférer. Grâce aux études d'impact, les propositions de loi pourraient changer de statut et avoir vocation à être adoptées.

Ensuite, nous avons besoin de mener des contre-expertises. En tant que ministre ou député, j'ai pu, au fil des législatures, lire des avis radicalement opposés dans des études d'impact portant sur des textes identiques, simplement parce que le ministre avait changé d'avis ou qu'il n'était plus le même. Les études d'impact vont dans le sens des choix politiques du Gouvernement. Qui plus est, elles ne servent strictement à rien. Il s'agit d'un exercice académique, qui n'a d'autre objet que de répondre aux exigences du Conseil d'État. Elles ne font que commenter la loi et fournir quelques chiffres alors qu'elles devraient nous aider à faire la loi.

Enfin, l'expertise est nécessaire au Parlement pour évaluer les politiques publiques. J'ai le sentiment que c'est une position partagée par les principaux groupes. Pour mener un travail sérieux, il nous faut pouvoir compter sur des administrateurs en nombre suffisant et sur des services rattachés. Proposer ou évaluer des mesures fiscales suppose d'avoir accès aux données de l'administration et de les interpréter, or il n'est pas si simple de se retrouver dans ce maquis. Nous devons établir une analyse la plus objective possible et à partir de là, prendre une position politique.

Comment répondre à ces besoins ?

Compte tenu du faible nombre d'administrateurs, cela ne nous est pas possible aujourd'hui.

Une première solution pourrait être d'instaurer un droit de tirage auprès de certaines administrations. Toutes les six semaines, la commission des finances organise des rencontres consacrées à l'économie. Des représentants de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et de la Banque de France sont ainsi venus évoquer la conjoncture et les grandes tendances macroéconomiques. Nous pourrions aller plus loin et clarifier les choses car pour l'heure, cela tient davantage du bricolage.

Une deuxième solution consisterait à accéder à des expertises externes, ce qui nécessite des crédits. À mon avis, le recours à ces expertises doit dépendre de chaque

commission, avec bien sûr une nécessaire coordination pour éviter les doublons. Notre Assemblée fait très peu appel à l'expertise extérieure. Je ne sais pas depuis combien de temps nous n'avons pas utilisé les services de cabinets de conseil, alors que le Gouvernement y fait constamment appel. Toute se passe comme si l'on considérait qu'ils n'étaient pas indépendants et que c'était le diable incarné. Il suffirait d'établir un cahier des charges et de définir les modalités d'accès à ces expertises.

Une troisième solution reposerait sur l'expertise interne. La Cour des comptes pourrait mettre à notre disposition une équipe permanente constituée d'une dizaine ou d'une quinzaine de fonctionnaires pendant environ deux ans. De la même manière, des membres de l'inspection générale de finances et des corps d'inspection d'autres ministères pourraient nous prêter leur appui.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Une certaine unanimité se dégage. Vous avez tous insisté sur la nécessité de consacrer du temps aux évaluations. Vous avez déploré qu'il n'y ait pas de suites données aux rapports issus des missions d'information et des commissions d'enquête. J'ai noté également que vous vous accordiez sur le besoin d'expertise, qu'elle soit interne ou externe. Une partie d'entre vous est favorable au développement de l'expertise *ex ante* et vous convenez tous de la nécessité de l'expertise *ex post*, qui repose sur le temps long puisqu'elle se prolonge parfois au-delà d'une législature donnée.

Je vous précise que le nombre de postes d'administrateurs ouverts au concours s'est accru mais comme les besoins ont augmenté à un rythme plus élevé, le « delta » avec le nombre de personnes disponibles pour les assurer s'est élargi.

Enfin, j'ai bien pris note de la volonté de certains de supprimer l'article 40. Ce serait reconnaître la capacité des parlementaires à déterminer, en toute sagesse, quelles mesures représentent un coût pour le contribuable.

M. Paul Christophe. Mesdames, messieurs, je vous remercie de vos analyses qui vont dans le sens des travaux que nous menons depuis plusieurs semaines. Nous sommes tous d'accord pour dire que notre but commun est d'effectuer un travail qualitatif, fondé sur une expertise de long terme. Nous ne sommes pas là pour faire du chiffre.

Lors du vote du budget, j'ai interrogé plusieurs de nos collègues, de la majorité comme de l'opposition, pour savoir si leur expérience personnelle, les compétences qu'ils ont acquises et les informations données dans le cadre de nos travaux en commission leur permettaient d'appuyer sereinement sur le bouton du « oui » au moment du vote du budget de l'État. Et j'ai rarement eu des réponses positives...

Cela montre que nous manquons de temps pour recueillir des expertises et pour partager des informations avant de prendre des décisions qui nous engagent et qui engagent notre pays. C'est tout l'enjeu des travaux de notre groupe de travail que de proposer des améliorations.

Je pense, comme vous, qu'il n'est pas nécessaire de créer une instance *ad hoc* qui viendrait s'ajouter à celles dont nous disposons déjà. Il nous appartient de nous doter des moyens nécessaires en interne pour travailler en ce sens.

M. le président Jean-Noël Barrot. À mon tour, mesdames, messieurs, de vous adresser quelques questions.

Pour l'expertise *ex ante*, se pose aussi la question des études d'impact pour les amendements. C'est une aspiration forte parmi les députés que de pouvoir mesurer leur impact économique et leur impact budgétaire. Cela permettrait de rationaliser certaines de nos discussions en commission et en séance publique. Je serais heureux d'avoir votre point de vue sur cette question.

S'agissant de la gouvernance, je vais me faire l'avocat du diable. Où loger les moyens nouveaux dévolus au Parlement ?

Nous avons entendu les arguments selon lesquels les moyens des commissions devraient être renforcés, mais j'aimerais vous faire part des arguments qui plaident en faveur de la création d'un office d'évaluation spécifique, comme il en existe dans de nombreux Parlements, du moins pour l'évaluation *ex ante*.

Premièrement, ce serait un gage d'indépendance et de crédibilité. Si les administrateurs concernés sont placés directement sous la responsabilité des présidents de commission, des questions pourront se poser quant à l'indépendance des résultats qu'ils obtiennent. Si, par exemple, il est établi que la réforme de la CSG coûte beaucoup plus cher aux retraités que ce qu'affirme le Gouvernement, il sera plus difficile de mettre en avant cette information au sein d'une commission que si elle émanait d'une structure d'évaluation.

Deuxièmement, cela assurerait une meilleure coordination. M. le président de la commission des finances a souligné que l'Assemblée n'avait pas eu recours depuis longtemps à des expertises externes. C'est vrai pour l'expertise *ex ante*, mais pas pour l'expertise *ex post* : le CEC a ainsi fait appel à des cabinets de conseil et à la Cour des comptes pour ses rapports. Il y a également eu une tentative récente d'instaurer un droit de tirage de l'Assemblée nationale sur les modèles de micro-simulation et de macro-simulation de l'Institut des politiques publiques (IPP), qui sont similaires à ceux qu'utilise le Trésor pour ses études d'impact, mais le collège des Questeurs n'est pas parvenu à trouver un accord, car il s'est avéré difficile de déterminer les modalités d'une mise à disposition de chercheurs durant trois mois seulement. Par ailleurs, les représentants de la Cour des comptes que nous avons auditionnés nous ont indiqué que la Cour n'était pas en mesure de fournir des évaluations *ex ante*. Il faudra donc trouver d'autres solutions.

En outre, se pose le problème de la coordination entre les commissions. Il y a des sujets qui recouvrent le champ de plusieurs d'entre elles et il serait regrettable que les personnes chargées des évaluations au sein de chaque commission se mettent à travailler sur des sujets identiques.

Mme Barbara Pompili. J'entends votre proposition, monsieur le président, mais nous avons déjà un comité d'évaluation et de contrôle (CEC) et une mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Il faut faire attention à ne pas multiplier les organismes. Soit nous considérons que le rôle des commissions doit être renforcé, et nous en tirons les conséquences en leur donnant plus de moyens, soit nous considérons que les commissions n'ont pas de rôle à jouer – mais je crois que ce n'est pas l'idée. Aujourd'hui, nous constatons que nos administrateurs sont sous l'eau, et que nous ne pouvons pas travailler dans de bonnes conditions.

Vous évoquez l'influence que pourrait avoir un président de commission, certes. Cela dit, dans les ministères, c'est exactement pareil : les études d'impact sont commandées par le ministre. Et puis, lorsque l'on met en place des modèles, on essaie tout de même de travailler sur des faits, et pas uniquement à partir d'opinions !

Je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Woerth sur la formation de nos administrateurs. Nous devons mener une réflexion sur ce sujet. Aujourd'hui, ils sont issus des mêmes concours et, en général, ils ont des profils et des formations qui se ressemblent, ce qui en fait des généralistes. Cela leur permet d'occuper différents postes au cours de leur carrière – c'est intéressant –, mais nous pouvons nous demander si nous n'aurions pas également besoin d'administrateurs un peu plus spécialisés sur un certain nombre de sujets, surtout si nous ne disposons pas d'organisme d'expertise.

Il ne faut pas oublier qu'il existe d'ores et déjà des obligations en matière d'évaluation *ex post*. Dans un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi, deux députés, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition, doivent présenter ensemble un rapport d'application. Un travail du même ordre est prévu au bout de trois ans, cette fois-ci sur l'évaluation de la loi. Aujourd'hui, je le reconnais, soit ces rapports ne sortent pas, soit, lorsqu'ils sortent, ils servent à caler les meubles car, malgré leur qualité, ils ne sont pas suivis d'effet.

Nous avons tenté hier une expérience à la commission du développement durable en recevant Mme Élisabeth Borne, ministre des transports, à laquelle nous avons adressé le rapport d'information sur la mise en application de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, et celui sur la mise en application de la loi du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. Nous avons pu avoir un échange avec elle sur le contenu de ces documents. Ces réunions assez brèves – nous avons dû consacrer trois quarts d'heure à chaque texte – permettent de pointer des problèmes particuliers d'application, d'interroger la ministre, par exemple sur les décrets qui ne sont pas parus, et de discuter des difficultés concrètes de mise en œuvre de la loi. Nous obtenons alors des réponses à nos questions précises.

Ce dispositif a sans doute des limites que nous percevons lorsque nous votons des textes énormes : je ne parle même pas de la loi de finances, mais, par exemple, de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, qui compte plus de deux cents articles et touche à une multitude de sujets. Pour évaluer son impact, nous aurions besoin de soutien, car, à deux rapporteurs, la tâche est difficile.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Madame la présidente, l'exemple que vous venez de donner correspond tout à fait à ce que nous voulons faire. Mais, en l'espèce, l'audition de la ministre n'a été possible que parce que les interlocuteurs se sont entendus. Pour notre part, nous souhaitons inscrire cette pratique dans la loi afin qu'elle ne dépende pas seulement des bons rapports qu'entretiennent les uns et les autres.

M. Éric Woerth. Je ne crois pas à la création d'un office centralisé qui traite les problèmes au niveau global. Il en existe déjà un. Ça marche moyennement. Pour ma part, je crois au terrain...

M. le président Jean-Noël Barrot. À quel organe pensez-vous quand vous parlez d'un office qui existe déjà ?

M. Éric Woerth. Le Parlement a déjà créé des offices spécialisés qui fonctionnent assez peu, même si je sais bien que vous envisagez un office de moyens. En tout cas, je ne crois pas à la centralisation en la matière.

M. le président Jean-Noël Barrot. Pour qu'il n'y ait aucune méprise, je parlais d'un office ou d'une structure d'expertise. Pensez à une bibliothèque !

M. Éric Woerth. J'ai bien compris. Vous parlez d'une structure d'expertise avec des personnes...

M. le président Jean-Noël Barrot. Ce ne seraient pas des députés !

M. Éric Woerth. Si les offices ne fonctionnent pas, je ne crois pas que ce soit parce qu'ils sont composés de députés ! Parfois, tout de même, avec les députés, les choses marchent... (*Sourires.*)

Bref, je ne crois pas à la centralisation excessive ; je crois au terrain, et le terrain, à l'Assemblée, ce sont ces commissions. Ce qu'il faut – j'en ai parlé dans mon propos introductif –, c'est, d'une part, de la coordination, et, d'autre part, que l'on donne aux commissions, au sein desquelles s'effectue le travail parlementaire de base – le travail de terrain –, la possibilité de mener des expertises *ex post* et *ex ante*.

Des règles d'appel à cette expertise sont nécessaires, en particulier lorsqu'il s'agira d'expertises privées, comme celles de cabinets de conseil ou de structures qu'il faudra rémunérer. Nous aurons besoin de budgets, et le recours à ces organismes devrait sans doute être plus centralisé, au moins pour ses modalités.

Une expertise plus proche des commissions sera-t-elle moins ou plus indépendante qu'une expertise centralisée ? Nous pourrions en parler mille ans ! D'abord, je ne sais pas ce que c'est que l'indépendance ; personne n'est indépendant de soi-même, de l'école dans laquelle il a été formé, de sa propre histoire... Si vous prenez les fonctionnaires, il existe de nombreux réseaux, ceux de l'inspection des finances, de ceci ou cela. Je ne sais pas ce qu'est l'indépendance ; je me fie à l'honnêteté des personnes. Personne ne va tronquer une expertise sous prétexte que le président de la commission pense de telle ou telle manière – en particulier lorsqu'il appartient à l'opposition. Ce raisonnement ne tient pas.

L'Assemblée est habituée à fonctionner comme cela. Les majorités vont et viennent, et les fonctionnaires et les cadres de cette maison servent l'État au travers du pouvoir législatif. Je ne crois pas à l'idée d'une indépendance accrue par la création d'un office totalement indépendant.

M. le président Jean-Noël Barrot. Si je prolonge votre raisonnement, les études d'impact du Gouvernement sont indépendantes. Ou alors, vous voudriez dire que les administrateurs sont capables de faire la part des choses à l'Assemblée, mais que ce n'est pas le cas des administrateurs du Trésor ?

M. Éric Woerth. Oui, je le crois. Une partie du travail des études d'impact fournies par le Gouvernement est effectuée de façon indépendante, mais une autre partie beaucoup plus politique est dictée par le cabinet du ministre. Je pense réellement que le cabinet joue un rôle important et qu'il intervient si l'étude d'impact montre qu'il faut renoncer au projet de loi voulu par le Gouvernement. Il ne faut pas pécher par naïveté ! Cette maison voit circuler les majorités et il n'y a pas de cabinets ici, alors qu'il y en a du côté de l'exécutif.

Cela veut aussi dire qu'il ne faut pas multiplier le nombre des commissions permanentes. Si vous faites cela, ça ne marche plus. Je vois se diffuser l'idée qu'il faudrait augmenter leur nombre. J'y suis assez opposé. On n'aurait aucun mal à en créer vingt-cinq : il n'y aurait aucun problème pour trouver des secteurs. Mais, je ne crois pas qu'il faille le faire, alors qu'il faut en revanche multiplier leurs travaux. Plus vous créez de commissions permanentes, moins elles auront de pouvoir. On continuera à affaiblir le pouvoir du Parlement en multipliant ses commissions.

Enfin, il faut que les recommandations que nous adoptons soient suivies. La Cour des comptes publie un rapport annuel très médiatique qui comporte un suivi précis de ses recommandations – ils ont un système de feux rouges et de feux verts – ; le Parlement devrait procéder de la même manière.

M. Olivier Véran. De la même façon que mes collègues, je ne suis pas favorable à l'idée de créer un nouvel organe sur lequel nous appuyer. Objectivement, lorsque j'accomplis mon travail de rapporteur, je considère – et je pense que les députés de l'opposition peuvent dire la même chose – que la possibilité de s'appuyer sur les administrateurs de l'Assemblée nationale donne déjà une capacité de travail et d'appréhension des enjeux, tout en permettant de lever un certain nombre de lièvres ou de loups. Cela me satisfait pleinement dans l'exercice de ma mission, comme député et comme rapporteur général. Je rejoins les propos de Mme Pompili qui constate que nous demandons aux administrateurs de mener à bien de plus en plus de travaux. Entre les « missions flash », les missions d'information, les commissions d'enquête et le travail sur les projets et propositions de loi, il faut faire attention à ne pas épuiser la ressource vive, et être capable de renforcer ces moyens-là.

Je partage aussi l'analyse de M. Woerth. Si nous disposions d'un nouvel organe extérieur, il devrait travailler à partir de chiffres qu'il serait obligé d'aller chercher dans les administrations des ministères. Et ce n'est pas parce que cet office serait extérieur aux commissions que lesdites administrations lui fourniraient des chiffres plus objectifs et plus indépendants que ceux qu'elles transmettent aujourd'hui. Je ne vois pas en quoi nous pourrions avoir davantage confiance, demain, en un organisme qui s'informerait aux mêmes sources que celles dont nous disposons aujourd'hui. Renforçons plutôt nos moyens internes ! À vrai dire, j'ai beaucoup plus confiance dans les administrateurs de l'Assemblée nationale. J'ai aussi confiance en leur éthique pour donner aux députés de l'opposition les informations importantes pour le fonctionnement de cette dernière. C'est précieux, et je ne suis pas sûr que nous trouvions la même chose dans un organisme extérieur dont on ne sait pas comment les membres seraient nommés – par qui et sur quels fondements ?

Mme Anne Brugnera. Je pense que nous sommes tous d'accord pour faire de la loi de règlement un temps fort de l'évaluation des politiques publiques. Toutefois, il ne faut pas que ce temps fort n'aborde que l'exécution du budget : il doit aussi traiter de son efficacité. Il faut en conséquence que la commission des finances travaille sur ce sujet en liaison avec les autres commissions.

M. Éric Woerth. L'évaluation des politiques publiques s'intéresse au rapport entre le coût et l'efficacité !

Mme Anne Brugnera. C'est pour cela que les commissions ont besoin d'une évaluation *ex post* et *ex ante*. Aujourd'hui, nous avons un besoin très fort d'évaluation *ex ante* car nous la pratiquons peu, qu'il s'agisse des propositions et des projets de loi ou des

amendements. Ce sujet est lié au travail en cours sur un calendrier législatif prévisionnel qui permettrait de placer nos temps d'évaluation en amont et en aval des textes.

Selon moi, il faut renforcer à la fois nos capacités d'évaluation internes et externes. En interne, je suis favorable à un renforcement du Parlement avec des moyens pris à l'extérieur. Le comité d'évaluation et de contrôle est évidemment preneur d'un rôle de coordination en la matière – cela pourra être débattu au sein la conférence des présidents, et avec le président de l'Assemblée. Nous avons également besoin de moyens extérieurs et de l'intervention d'experts très spécialisés selon les sujets, en particulier en ce qui concerne l'analyse de données, le *big data*, l'innovation...

Je vous remercie pour ces échanges. Il serait intéressant qu'ils soient plus fréquents. La question de l'évaluation doit vraiment être croisée entre les commissions, les délégations, et le CEC. J'en ai parlé au président de l'Assemblée nationale : il faut mettre en place un espace de coordination qui permettrait de poursuivre ces débats. Le CEC a vocation à apporter de la transversalité et du collectif. Il peut aussi proposer une vision de l'évaluation.

Mme Yaël Braun-Pivet. J'estime aussi que les échanges entre commissions sont utiles. Nous nous rendons compte que nous partageons de nombreuses préoccupations ainsi que des propositions de solutions – cela veut peut-être dire que ces dernières ne sont pas complètement stupides.

Tous mes collègues me rejoignent pour considérer que la création d'un organisme extérieur n'est pas nécessairement la meilleure solution. Nous avons certes besoin d'une évaluation indépendante, mais il faut aussi qu'elle soit utile, efficace et rapide. L'internalisation permet d'atteindre ces objectifs en garantissant une indispensable souplesse. Dans ce cadre, il faudra, bien sûr, coordonner les commissions afin de concerter leurs travaux dans un souci d'efficacité – les doublons doivent en particulier être évités.

L'évaluation et le contrôle ne peuvent en aucun cas être uniquement financiers. Nous entendons beaucoup parler de chiffres et de contrôle de l'application du budget. Je préside une commission au sein de laquelle on ne parle pas que de finances, et je constate que le contrôle doit porter sur la mise en œuvre de toutes les mesures que nous adoptons, et sur les processus décisionnels. Notre approche ne doit vraiment pas être exclusivement financière.

Tout dépend aussi de nous et de notre pratique. Mme Pompili a indiqué qu'elle avait convoqué la ministre pour qu'elle s'explique sur des rapports d'évaluation de la loi. Nous pourrions dès aujourd'hui développer ce type de pratiques.

Nos collègues Jean-Michel Clément et Guillaume Larrivé ont, par exemple, présenté récemment devant la commission des lois leur rapport d'information sur l'application de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France. À ce stade, rien ne nous empêche d'interroger le ministre concerné sur les conclusions de ce rapport, sur la politique menée... Cela peut se faire indépendamment de notre travail législatif.

S'agissant des décrets, je sais que nos collègues sénateurs convoquent les ministres pour les interroger sur l'état d'avancement et les retards de publication des textes réglementaires. Au sein des commissions, il nous appartient, en tant que parlementaires, d'en demander davantage au Gouvernement, afin d'asseoir notre rôle et notre mission de contrôle sur l'action de l'exécutif.

Au quotidien, je me heurte cependant à des absences de réponse ou à des retards. C'est effarant ! Vous savez que je suis très préoccupée par la question des prisons. Lorsque je demande certains indicateurs, on se contente parfois de me répondre qu'ils n'existent pas sans aller plus loin. Alors que le Parlement estime que des indicateurs de pilotage de la politique pénitentiaire sont utiles, l'exécutif ne va pas plus loin lorsque ces données n'existent pas – je pense, par exemple, au taux de récidive localisé par établissement pour apprécier le pilotage de la politique de réinsertion de chacun d'entre eux.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Il faudrait créer ces indicateurs !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Bien sûr, mais nous avons du mal à passer à l'étape suivante. Autrement dit, aujourd'hui, nous n'avons pas d'indicateurs pour évaluer la politique de l'administration pénitentiaire qui dépense tout de même la moitié du budget de la justice.

Le Parlement ne doit pas se limiter à ce constat affligeant : nous devrions pouvoir franchir une étape. Il faut, soit que nous puissions créer les indicateurs, soit que nous poussions le Gouvernement et l'administration à les créer et à assurer leur suivi – nous participerions à la démarche. Pourtant, aujourd'hui, nous ne sommes pas en mesure de le faire. Lorsque l'on connaît le montant des sommes engagées, et les conséquences que ces sujets ont pour la société, c'est effarant !

Des actions approfondies et souples doivent pouvoir être menées en partant des commissions, car, comme le disait Éric Woerth, elles constituent « le terrain ». Au quotidien, avec nos administrateurs, nous avons le nez sur toutes les questions qui relèvent de notre compétence, et nous entretenons des relations particulières avec les ministères concernés. Les commissions sont vraiment le lieu idéal pour mener des politiques d'évaluation qui nous donneront ensuite plus de poids dans notre travail législatif, ou lorsque nous mènerons des missions d'information.

Mme Anne Brugnera. Comme vient de le dire la présidente de la commission des lois, nous manquons d'indicateurs. Le premier président de la Cour des comptes est récemment venu présenter au CEC le rapport que nous avons commandé sur l'évaluation dans le système éducatif français. Cette enquête montre une absence d'évaluation qui nous a un peu surpris, même si nous nous doutions qu'il en était ainsi. Tous les sujets sont abordés par la Cour : l'évaluation des enfants, des enseignants, des écoles, du système... Ce travail constitue un bon exemple pour montrer comment faire progresser l'évaluation dans le pays. Si l'Assemblée nationale se dote des outils dont nous venons de parler afin de permettre aux députés de mieux faire leur travail, ces derniers pourront rallier les administrations et les citoyens à l'évaluation.

Je vous engage à lire le rapport d'information du CEC, présenté par nos collègues Pierre Morel-à-l'Huissier et Valérie Petit, sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques. Ils sont allés voir comment fonctionnaient des organismes d'évaluation dans d'autres pays. C'est très intéressant !

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Pour conclure, je veux vous remercier. Ces échanges ont été très enrichissants – je ne parle même pas de débats, car nous sommes tous plus ou moins d'accord.

Je retiens deux points essentiels. D'une part, nous avons une extrême difficulté à obtenir des données, d'autre part, il y a un manque de suivi de nos travaux. Les cas cités par la présidente de la commission du développement durable et par celle de la commission des lois ne reposent aujourd'hui que sur des relations personnelles avec les ministres compétents. Pour que de telles pratiques perdurent, il faut les inscrire dans la loi, car nous ne savons pas comment les choses se passeront dans l'avenir.

M. le président Jean-Noël Barrot. Nous vous remercions tous d'avoir participé à cette réunion. Nous vous tiendrons au courant des résultats de l'enquête que nous mènerons auprès de nos collègues, mais aussi auprès des sénateurs et de parlements étrangers qui ont effectué la même démarche que la nôtre.

La réunion s'achève à 10 heures 30.

—φπφπ—

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Noël Barrot, M. Paul Christophe, M. Jean-François Eliaou

Excusée. - Mme Aurore Bergé