

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

- Contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi : nomination de deux rapporteurs ; .....
- Discussion du programme de travail du Comité, prévu par l'article 146-3 du Règlement, pour la session ordinaire 2009-2010 ; éventuellement, nomination de rapporteurs.....

Jeudi

8 octobre 2009

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 3

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence  
de M. Bernard  
Accoyer,  
Président**



## COMITE D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Jeudi 8 octobre 2009

Présidence de M. Bernard Accoyer, président

*La séance est ouverte à onze heures.*

**M. le Président Bernard Accoyer.** Je voudrais tout d'abord confirmer ici ce que j'ai dit mardi en Conférence des présidents : je souhaite réunir notre Comité avant chaque semaine de contrôle pour qu'il puisse faire des propositions d'ordre du jour à la Conférence. Ces réunions nous permettront d'envisager différents thèmes de contrôle et d'évaluation susceptibles d'être évoqués en séance publique, qu'ils soient issus du Comité lui-même, des travaux des commissions, de la MEC ou de la MECSS, voire d'autres organismes ayant une mission de contrôle ou d'évaluation, si nous le jugeons utile. Ainsi donnerons-nous corps à cette très importante partie de la réforme.

Lors de notre réunion de juillet, nous avons retenu, à la demande de Jean-François Copé, le principe d'un premier travail à mener sur le contrôle des études d'impact qui accompagnent désormais obligatoirement les projets de loi. Je vous précise également que, depuis le début septembre, le Gouvernement a déjà déposé de premiers projets de loi accompagnés de l'étude d'impact prévue par la loi organique du 15 avril 2009, au Sénat comme à l'Assemblée nationale.

Je rappelle qu'en cas de divergence entre le Gouvernement et la Conférence des présidents sur la validité d'une étude d'impact, la Conférence dispose d'un délai de dix jours pour s'opposer à l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour, et éventuellement saisir le Conseil constitutionnel aux fins d'arbitrage. Elle peut aussi demander au Comité d'apprécier la validité des études d'impact. Le délai fixé dans la loi étant très bref, M. Goasguen et M. Mallot, vice-présidents du Comité, ont d'ores et déjà engagé une réflexion sur la méthode qui nous permettra d'exercer effectivement ce nouveau pouvoir de contrôle.

**M. Claude Goasguen.** Nous avons procédé à plusieurs auditions, notamment avec le Secrétariat général du Gouvernement, le Conseil d'État et la Cour des comptes, qui se sont déroulées d'heureuse manière, ces instances prenant manifestement l'élaboration des études d'impact très au sérieux. Nous avons également entendu des représentants du ministère de la Défense.

Depuis que les premières études d'impact ont été faites en 1995, bon nombre ont eu lieu. Cependant, le caractère juridiquement obligatoire que la loi organique a donné à ces études impose des changements profonds auxquels la plupart de nos interlocuteurs se disent prêts. Le Conseil d'État et la Cour des comptes sont d'ailleurs particulièrement intéressés.

Les études d'impact précédemment menées étaient surtout destinées à étayer les projets de loi. L'article 8 de la loi organique, selon lequel « *ces documents définissent les objectifs visés par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation* », impose qu'il en aille désormais autrement. L'étude d'impact doit servir maintenant aussi à améliorer la qualité du débat parlementaire. Cette vision nouvelle implique un changement d'attitude au sein des administrations, et le Conseil d'État promet d'être très vigilant à ce sujet. Les études d'impact seront désormais dynamiques et questionneuses. Je ne doute pas que les ministères s'adapteront progressivement à la nouvelle règle. Seul le ministère des affaires étrangères, s'enfermant dans un mutisme traditionnel, refuse de venir expliquer au Comité comment il compte procéder. Cette attitude ne saurait persister ; je suggère que cela soit aimablement rappelé au ministre par un courrier de notre Président.

La brièveté du délai fixé par la loi organique nous impose d'aller vite. En particulier, comme nous ne disposons que de dix jours pour analyser un texte, sa distribution devra être assurée au plus tôt. Cela vaut aujourd'hui même pour le projet de loi relatif au Grand Paris, premier texte déposé devant notre Assemblée à bénéficier de la nouvelle étude d'impact.

**M. Jean Mallot.** Nous nous sommes donné pour objectif de vous proposer très prochainement une méthode et une grille d'analyse des études d'impact, car si la Conférence des présidents dit considérer qu'une de ces études est invalide, il lui faudra expliquer pourquoi. Nous devons aussi faire des propositions d'organisation qui permettront de garantir notre réactivité, car le délai dont nous disposons est très bref – en réalité de moins de dix jours, les textes étant généralement déposés le mercredi sur le bureau de l'Assemblée et la Conférence des présidents se réunissant le mardi suivant.

Au cours des auditions, il est apparu en filigrane un décalage entre les ambitions du Secrétariat général du Gouvernement ; celles du Conseil d'Etat – très allant et qui souhaite des études d'impact dynamiques, mesurant en particulier si le nouveau texte de loi présenté est vraiment nécessaire – ; celles de la Cour des comptes, qui vient ensuite et qui tient à ce que cette chronologie soit conservée tout en souhaitant suivre les choses de manière informelle en amont, et qui nous a dit sa volonté de coopérer avec le Parlement. Surtout, il peut exister pour l'instant un décalage avec certains ministères, qui ne considèrent pas tous, à ce stade, que, sans étude d'impact, tel texte aurait été différent... Il faudra donc faire œuvre de pédagogie : sachant que dans les ministères, les rédacteurs d'un projet de loi sont aussi les auteurs de l'étude d'impact correspondante, on comprend qu'une certaine distance puisse manquer.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Nous sommes en phase de transition, ce qui explique quelques hésitations. Quant au délai de dix jours, il est fixé dans la loi organique. J'interviendrai aujourd'hui même auprès du ministre des Affaires étrangères, et aussi auprès du Premier ministre, pour le prier de donner des directives identiques à chaque ministre de façon à faciliter le travail d'analyse des études d'impact. Quant au texte sur le Grand Paris, il est aujourd'hui en ligne sur le site de l'Assemblée.

**M. René Dosièrè.** Les réticences, prévisibles, qui s'expriment pourraient durer un peu. Aussi devrez-vous, monsieur le Président, être très vigilant quant à l'application stricte du texte permettant au Parlement de refuser le cas échéant l'examen d'un texte dont l'étude d'impact serait trop succincte. Si la disposition est appliquée à un texte important et dont l'étude d'impact est manifestement insuffisante, le Gouvernement prendra ensuite cet exercice davantage au sérieux.

**M. Jean-François Copé, président du groupe UMP.** Le très intéressant rapport d'étape présenté par M. Goasguen et M. Mallot montre tout l'intérêt d'une action bipartisane. C'est une des clés du contrôle et de l'évaluation, et cela nous fait travailler ensemble, ce qui est très bien. La loi organique instaurant un changement complet de culture, certains ministères renâcleront forcément, vous le savez bien

Nous devons examiner méticuleusement les premières études d'impact qui nous seront soumises ; nos premières réactions seront essentielles. Un jour, nous serons amenés à constater que l'étude d'impact accompagnant un projet de loi ne nous permet pas d'examiner le texte. Nous devons le dire fortement, dire par exemple que ce sur quoi on nous demande de légiférer existe déjà dans notre droit, montrer que certaines lois sont des lois bavardes, que la plupart du temps ce sont des actes de communication et non des actes de droit, et qu'il existe d'autres moyens de parvenir au but que l'on se fixe qu'en légiférant. A cette fin, nous devons disposer de moyens suffisants pour évaluer une étude d'impact. M. Goasguen et M. Mallot considèrent-ils qu'en l'état nous les ayons ?

**M. Patrick Ollier, président de la Commission des affaires économiques.** Je souscris aux propos de M. Copé et j'approuve ceux de M. Goasguen et de M. Mallot. Pour s'assurer que l'étude d'impact pourra être examinée dans le délai prescrit, il faut, en amont,

prévoir que les travaux se feront en lien étroit avec le rapporteur saisi au fond, qui a de plus en plus souvent suivi l'élaboration du projet avant son dépôt. En aval, les rapporteurs désignés par le Comité doivent disposer d'un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, sans quoi ils n'arriveront pas à leurs fins et les portes resteront fermées. Il doit en aller de même pour nos collègues chargés de rapporter sur l'application des lois.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Puis-je rappeler que le projet de loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution modifiant le pouvoir de nomination du président de la République, nous a été présenté accompagné d'une étude d'impact très insuffisante ? Puis-je rappeler aussi que le ministre chargé des relations avec le Parlement a dû convenir de l'indigence de cette étude, qui ne contenait même pas la liste des nominations auxquelles le Président de la République procède ? C'est dire le travail pédagogique qui nous attend. A la suite de nos demandes répétées, nous avons fini par obtenir une liste établie par le Secrétariat général du Gouvernement qui ne comptait pas moins de 518 postes et qui présentait l'étonnante particularité de n'être pas la même que celle qui figurait dans le projet de loi organique. Le Secrétariat général du Gouvernement a dû reconnaître que la bonne liste était celle du rapporteur ; le Parlement était donc mieux informé que le Secrétariat général du Gouvernement !

**M. Jean Mallot.** Je pense que les moyens dont nous disposons pour mener à bien l'examen des études d'impact suffisent à ce stade. De même qu'ils ont les moyens d'examiner le projet de loi, la commission compétente, son secrétariat et le rapporteur qu'elle a désigné peuvent expertiser l'étude d'impact qui l'accompagne en fonction de la grille d'analyse en huit points qui figure dans la loi organique et que nous peaufinerons. De plus, la Cour des comptes s'est dite prête à s'organiser de manière réactive pour nous aider dans cette expertise rapide.

**M. Claude Goasguen.** Outre l'étude d'impact du projet de loi, il y a l'évaluation préalable de certains amendements, qui nous pose un problème de réactivité. Il faudra aussi prévoir la présence dans le dispositif d'un représentant de l'opposition.

S'agissant de l'efficacité de l'équipe en place, je saisis l'occasion qui m'est donnée de la remercier. En l'état, nous sommes capables de répondre à un certain nombre de sollicitations. La question des amendements me préoccupe davantage car il faudra aller vraiment très vite, sans que l'on sache encore exactement comment procéder.

En ce qui concerne les études d'impact, le Conseil d'Etat a longuement débattu de cette question. La nouvelle disposition enthousiasme les présidents de section et je suis convaincu qu'ils examineront les études d'impact avec une grande sévérité – ce qui est tout bénéfique pour l'activité parlementaire. Le premier président de la Cour des comptes s'étant également déclaré très intéressé, je suis certain que nous trouverons auprès de ces deux institutions une aide précieuse.

**M. Patrick Ollier, président de la Commission des affaires économiques.** Pour dissiper toute confusion, je tiens à préciser mon propos. Je ne proposais pas que le rapporteur de la commission saisie au fond se charge d'examiner l'étude d'impact associée au texte, car ce n'est pas son rôle, mais qu'il soit associé aux travaux d'expertise menés par le Comité. Je demandais aussi que les rapporteurs du Comité disposent d'un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, afin de forcer les portes si on refuse de leur ouvrir.

J'ai été président d'une commission d'enquête – la seule, je crois, dont les travaux ont envoyé quelqu'un en prison – et j'ai le souvenir qu'il nous a fallu obtenir de force certaines informations. Ce n'est pas une fin en soi, mais sans moyen contraignant, il est parfois difficile d'accéder à l'information.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Dans cette perspective, il conviendra de désigner les rapporteurs très précocement pour leur permettre de travailler avec les délégués du Comité chargés de la validation des études d'impact.

Par ailleurs, après avoir entendu l'opinion du président de la Commission des finances, et du rapporteur général s'il le souhaite, je me propose de déposer une proposition de loi permettant aux rapporteurs du Comité chargés de valider les études d'impact de disposer des mêmes pouvoirs que les rapporteurs spéciaux du budget.

Enfin, il ressort du débat que la validation des études d'impact est une disposition essentielle. On peut s'attendre qu'un jour une divergence apparaisse à ce sujet entre le Gouvernement et notre Assemblée ; la Constitution, la loi organique et notre règlement prévoient ce cas.

**M. Pierre Lequiller, président de la Commission des affaires européennes.** Les indications données par M. Goasguen et M. Mallot laissent présager que la validation des études d'impact se déroulera bien. Nous devons absolument pointer les éventuelles lacunes des premières études qui nous seront soumises et réagir vivement si elles ne nous paraissent pas être à la hauteur.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Singulièrement si elles concernent l'impact européen, auquel vous travaillez, je le sais.

**M. Pierre Lequiller, président de la Commission des affaires européennes.** En effet, les études d'impact doivent comprendre une dimension européenne aussi souvent que nécessaire.

**M. Jean-François Copé, président du groupe UMP.** J'aimerais être sûr d'avoir bien compris. Lorsqu'un projet de loi est déposé sur le bureau de notre Assemblée, il est accompagné d'une étude d'impact. A compter de la date de ce dépôt, nous disposons de dix jours pour qu'une équipe valide cette étude. Cette équipe comprendra-t-elle le rapporteur de la commission saisie au fond ?

**M. le Président Bernard Accoyer.** La validation de l'étude d'impact sera conduite par M. Goasguen et M. Mallot, désignés à cette fin par le Comité car nous devons agir vite, et par le rapporteur du texte considéré, qui devra donc être désigné précocement. Cela dit, les rapporteurs sont souvent pressentis longtemps à l'avance, et travaillent à la préparation du texte avec le Gouvernement. Une collaboration qui porte désormais un nom célèbre !

J'invite le président de la Commission des finances à nous dire s'il voit un inconvénient à ce que les deux délégués du CEC soient dotés du pouvoir d'investigation sur pièces et sur place.

**M. Didier Migaud, président de la Commission des finances.** Il me semble rare qu'un député déterminé à obtenir une information ne l'obtienne pas. Ainsi, lorsque j'étais rapporteur général, on a voulu m'opposer le secret fiscal ; je n'ai pas accepté, et l'on a cessé de me mettre des bâtons dans les roues. Cela étant, il est effectivement essentiel que les rapporteurs désignés par notre Comité puissent, pendant leur mandat, accéder sur pièces et sur place à toutes les informations qui leur sont utiles, sans qu'il soit forcément nécessaire de reprendre exactement la formule juridique prévue pour les rapporteurs spéciaux.

**M. Claude Goasguen.** Je relève qu'il n'est pas exclu que se pose la question d'un recours constitutionnel fondé sur une insuffisance de l'étude d'impact elle-même, qui pourrait donc être sanctionnée. C'est dire l'intérêt de pouvoir faire s'exprimer l'administration.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois.** Je souhaite appeler l'attention sur les effets éventuels de l'attribution de nouveaux pouvoirs aux rapporteurs. Imaginons qu'une affaire se déclenche, à la suite de laquelle un groupe d'opposition présente une proposition de loi. Le rapporteur de cette dernière – notamment s'il émane de l'opposition – pourrait alors se faire remettre des documents à ce sujet, ce qui pourrait avoir des conséquences surprenantes.

**M. le Président Bernard Accoyer.** J'ai proposé d'étendre le pouvoir d'investigation sur pièces et sur place aux seuls rapporteurs du Comité, non à ceux des commissions.

**M. Patrick Ollier, président de la Commission des affaires économiques.** Je ne demandais que cela. Mais si le président rédige une proposition de loi à ce sujet, il faudra prévoir d'étendre ce pouvoir aux rapporteurs chargés du contrôle de l'application des lois.

**M. le Président Bernard Accoyer.** C'est une piste intéressante que nous pourrions approfondir ultérieurement. Mais tenons-nous en pour l'instant à la question des moyens juridiques nécessaires à la validation des études d'impact.

**M. Louis Giscard d'Estaing.** On pourrait imaginer que les rapporteurs du Comité, s'ils sont dotés du pouvoir de contrôle sur pièces et sur place, se fassent accompagner du rapporteur de la commission saisie au fond.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Faisons confiance à M. Goasguen et à M. Mallot, et attendons leurs conclusions.

**Mme Catherine Lemorton.** Quelle procédure appliquera-t-on pour les amendements ?

**M. le Président Bernard Accoyer.** La possibilité d'une étude d'impact est prévue pour les amendements parlementaires mais elle ne l'est pas pour les amendements gouvernementaux. Nous y réfléchissons mais le problème est complexe car la loi organique ne le prévoit pas.

**M. Jean Mallot.** Un amendement parlementaire fait l'objet d'une évaluation préalable à la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond s'il s'agit d'un amendement de la commission ; à la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond quand il s'agit d'un amendement déposé par un député.

Pour ce qui est des amendements déposés par le Gouvernement, les choses sont en effet plus difficiles. Mais, quel que soit le cas envisagé, notre règlement prévoit que « *le défaut de réalisation, d'impression ou de distribution d'une évaluation préalable sur un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique* », sinon, il y aurait obstacle au droit d'amendement. Si une étude d'impact était demandée, la discussion se poursuivrait donc, de sorte que l'amendement aurait sans doute été adopté ou rejeté avant que l'étude d'impact soit achevée.

**M. Jean-François Copé, président du groupe de l'UMP.** Les choses sont claires pour ce qui concerne les projets de loi ou les amendements parlementaires, mais il en va autrement des amendements d'origine gouvernementale. Je me souviens d'ailleurs que nous avons reculé sur ce point lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle. Toutefois, pour reprendre la formule célèbre du général de Gaulle, « une Constitution, c'est un esprit, des institutions et une pratique ». Je serais donc d'avis de lancer un avertissement au Gouvernement, et de lui faire comprendre que nous resterons vigilants – quitte à demander le renvoi en commission – face à des amendements d'origine gouvernementale ayant pour effet de dénaturer profondément le texte et, du coup, la lisibilité de l'étude d'impact. Créons un précédent s'il le faut.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Dans une telle hypothèse, le compte rendu des débats fera clairement apparaître qu'un amendement gouvernemental n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact. Cet aspect pourrait constituer, le cas échéant, un élément d'appréciation de la constitutionnalité du texte adopté, si le texte est déféré devant le Conseil constitutionnel. Mais il est vrai que cela pose un problème technique, car souvent, le Gouvernement n'hésite pas à réécrire certaines dispositions en cours d'examen.

**M. Jean-François Copé, président du groupe de l'UMP.** Le tout est que cela ne dénature pas le texte !

**M. le Président Bernard Accoyer.** À mon avis, la pratique conduira le Gouvernement à rester vigilant et à assortir ses amendements d'éléments permettant de les justifier et d'en prévoir l'impact.

**M. Pierre Lequiller, président de la Commission des affaires européennes.** Si une étude d'impact est demandée sur un amendement d'origine parlementaire, ne peut-on craindre une très forte pression pour que son examen soit différé ?

**M. le Président Bernard Accoyer.** Je vous rappelle que le droit d'amendement est protégé – nous avons d'ailleurs eu un débat assez vif sur ce sujet. Pour qu'un amendement fasse l'objet d'une étude d'impact, il faut que l'auteur l'accepte.

**M. Didier Migaud, président de la Commission des finances.** Cela ne me rassure pas beaucoup. Si tous les auteurs d'amendements réclament une étude d'impact, on n'en a pas fini... Mais il me semble que le règlement ne prévoit pas tout à fait cela.

J'observe par ailleurs qu'il nous arrive de disposer d'études d'impact et de n'en tenir aucun compte. Voyez la baisse du taux de TVA sur la restauration.

**M. Jean-François Copé, président du groupe de l'UMP.** Et sur les 35 heures ? Il n'y a pas eu d'études d'impact !

**M. Didier Migaud.** Tout dépend de ce que l'on qualifie ainsi. Une jurisprudence reste à établir sur ce point.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Je vous rappelle qu'en vertu de l'article 98-1 du règlement, un amendement peut faire l'objet d'une évaluation préalable « *à la demande de l'auteur de l'amendement et avec l'accord du président de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement déposé par un député.* »

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois.** Nous avons exigé l'accord du président de la commission saisie au fond afin d'éviter que l'étude d'impact ne devienne un moyen d'obstruction. Pour ma part, j'étais prêt à élargir les possibilités de recours à l'évaluation, mais nous avons conclu en Commission des lois que demander l'évaluation d'un amendement sans l'accord de son auteur reviendrait à le discréditer et pourrait contredire le droit d'amendement.

Le scénario le plus probable est qu'un député, dont l'amendement a reçu un avis défavorable du Gouvernement au motif que la disposition proposée coûterait trop cher, réclame, à titre de contre-expertise, une évaluation du CEC.

**M. Claude Goasguen.** Sachant que le président de la commission devra donner son accord.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Rappelons toutefois que « *le défaut de réalisation, d'impression ou de distribution d'une évaluation préalable sur un amendement ne peut faire obstacle à sa discussion en séance publique* ».

**M. Jean Mallot.** Cela étant, la commission saisie au fond peut parfaitement demander à l'Assemblée de voter le renvoi en commission afin d'attendre les résultats de l'évaluation d'un amendement.

*Le Comité délègue à MM. Claude Goasguen et Jean Mallot, avec l'appui le cas échéant de l'expertise du rapporteur de la commission saisie au fond, la délivrance des avis sur les documents rendant compte des études d'impact accompagnant les projets de loi déposés en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale.*

*Les conclusions de MM. Claude Goasguen et Jean Mallot sur le contrôle des études d'impact seront présentées lors de la prochaine séance, en novembre.*

\* \*

\*

**M. le Président Bernard Accoyer.** Abordons à présent, si vous le voulez bien, la programmation de nos travaux. Même si rien n'a été arrêté encore, plusieurs sujets ont été proposés lors de notre réunion de juillet par les représentants des commissions permanentes, de l'OPECST et des groupes UMP et SRC. Nous avons alors souligné que les sujets envisagés devaient répondre à l'exigence de transversalité.

Quatre sujets avaient été plus particulièrement pressentis : l'évaluation de l'application du principe de précaution, une proposition retenue par la Conférence des présidents puis formulée de nouveau par Patrick Ollier et sur laquelle Claude Birraux, pour l'OPECST, a rappelé que des travaux étaient en cours relatif au sujet plus particulier de la téléphonie mobile ; l'évaluation de la politique publique menée en matière d'archéologie préventive, qui intéresse aussi bien les commissions des affaires culturelles et des affaires économiques que la commission des finances ; l'évaluation de l'efficacité des autorités administratives indépendantes – du moins de certaines d'entre elles, car elles sont plus de quarante –, un sujet proposé par le groupe SRC et qui avait recueilli l'unanimité ; et enfin les inégalités territoriales et les disparités d'accès au service public, une proposition émanant du président et du rapporteur général de la commission des finances, MM. Didier Migaud et Gilles Carrez, et de la commission des affaires sociales.

Depuis, M. Louis Giscard d'Estaing nous a proposé de procéder à l'évaluation de la loi de 1999 sur l'intercommunalité, dite « loi Chevènement ». Par ailleurs, les groupes UMP et SRC ont suggéré de nouveaux thèmes de travail. Nous allons donc devoir choisir. Quoi qu'il en soit, je me réjouis du nombre important de sujets proposés.

Je rappelle que chacun des quatre groupes dispose d'un « droit de tirage » d'un sujet par session ordinaire.

**M. Jean-François Copé, président du groupe de l'UMP.** Nous parlons d'évaluations de politiques publiques, un travail qui ne saurait être confondu avec le traditionnel rapport parlementaire. C'est l'un des objectifs de notre comité que d'évaluer en profondeur certaines politiques publiques afin d'examiner les résultats qu'elles ont obtenus et, le cas échéant, préconiser des améliorations.

Avant de choisir les sujets, il convient de déterminer le nombre d'évaluations que nous sommes prêts à effectuer au cours d'une année : entre cinq et dix grands dossiers, ou bien cinquante petits ? Pour ma part, je préfère que l'on se concentre sur quelques évaluations importantes.

Le groupe UMP propose quatre sujets. D'abord, l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, afin d'apprécier les résultats de la politique de la ville. Puis, thème que M. Birraux connaît bien, l'efficacité des dispositifs en faveur de la recherche et de l'innovation. Ensuite, l'évaluation de la politique d'hébergement d'urgence. Enfin, l'aide médicale d'État.

**M. le Président Bernard Accoyer.** En ce qui concerne le nombre d'études d'évaluation et de contrôle que nous entendons conduire par session ordinaire, je propose, avec votre accord, de retenir un ordre de grandeur de quatre à six évaluations d'importance.

**M. Jean Mallot.** Pour notre part, nous avons repris, en les modifiant, les thèmes que nous avons déjà proposés en juillet, en veillant à ce qu'ils aient un caractère transversal.

Celui que nous mettons en première place, et sur lequel nous souhaitons exercer notre droit de tirage, est l'évaluation des effets des politiques publiques depuis 2007 sur la cohésion sociale.

Le deuxième concerne les autorités administratives indépendantes. Plutôt que leur « efficacité », il faut parfois se poser la question de leur simple pertinence.

En troisième position, nous plaçons l'évaluation de la réforme de la carte judiciaire, tout en gardant à l'esprit les remarques faites sur ce sujet avant l'été.

Puis nous proposons à nouveau d'évaluer la cohérence et l'efficacité des politiques au regard des défis démographiques – un sujet éminemment transversal – ; la cohérence et l'efficacité des politiques en direction des femmes ; la politique de développement des départements et collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ; ainsi que l'indépendance et la qualité de la production de l'information et de l'accès à cette information. S'il va de soi que tout le monde doit avoir accès à des sources d'information objectives et de qualité, il est

moins évident d'établir et de maintenir les conditions de cet accès. Enfin, nous souhaitons nous intéresser à la pertinence, à la performance et à la cohérence des politiques publiques en matière de qualification de l'offre de travail et de lutte contre le déclassement.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Loin de moi l'idée de chercher à restreindre votre droit de tirage. Mais, hormis peut-être la défense nationale, le sujet que vous souhaitez traiter en priorité concerne toute la politique du Gouvernement ! À ce stade, nous ne pouvons pas échapper à un débat autour du rôle de notre comité, d'autant qu'en abordant un tel sujet, on se heurterait à des limites techniques. Notre objectif est d'évaluer l'efficacité des politiques, de contrôler l'utilisation des moyens publics. Le débat purement politique, voire politique, relève de l'hémicycle.

**M. Axel Poniatowski, président de la Commission des affaires étrangères.** Si telle est la première proposition de nos amis du groupe socialiste, les choses démarrent mal en effet. Cela relève de la politique politicienne, et ne me semble pas correspondre à l'esprit de la réforme ayant conduit à la création de ce comité.

**M. Jean-François Copé, président du groupe de l'UMP.** Les remarques de Bernard Accoyer et d'Axel Poniatowski méritent d'être entendues. Je rappelle que c'est ensemble que nous devons avancer et que, si nous voulons oeuvrer dans une logique constructive, il nous faut oublier l'appartenance partisane et adopter des sujets neutres, y compris dans leur libellé. C'est le cas des quatre sujets que nous avons proposés. Nous devons choisir un thème et l'examiner à fond, mais ensemble. Or, on voit bien ce qui peut se trouver derrière « l'évaluation des effets des politiques publiques depuis 2007 sur la cohésion sociale : les lois de finances et de financement, la loi TEPA, la RGPP, etc ». Dans chacun de leurs discours, nos collègues du groupe socialiste ne manquent jamais de réclamer la remise à plat de la loi TEPA ! La spécificité du travail du CEC implique de choisir des sujets neutres, dont le champ ne soit pas trop large – car qui embrasse trop mal étreint –, ni trop petit, parce que sinon cela n'intéressera personne. Après quoi, ensemble, nous les disséquons au scalpel afin de déterminer ce qui ne va pas. L'aide médicale d'État, la politique de la ville et surtout les autorités administratives indépendantes sont à cet égard de bons exemples.

**M. Claude Goasguen.** Il ne faut pas donner une connotation subjective aux titres. La cohésion sociale est un sujet intéressant ; encore faudrait-il définir de quoi il s'agit. Une telle approche ne peut que mener à un débat partisan. Sachons cibler le sujet de l'évaluation, comme dans l'exemple des autorités administratives indépendantes : sont-elles nécessaires, efficaces, coûtent-elles trop cher ? Mais avec votre proposition, nous risquons d'avoir un débat *a priori* ; et nous ne pouvons pas demander aux fonctionnaires de l'Assemblée nationale de nous accompagner dans cette voie. Notre compétence est *ratione materiae*, comme on dit dans les tribunaux. Il ne s'agit pas d'une évaluation qualitative.

**M. Didier Migaud, président de la Commission des finances.** Il est en effet important que notre programme soit établi de façon consensuelle. À mes yeux, le droit de tirage n'a rien d'automatique : les choix doivent être conformes aux missions du Comité d'évaluation et de contrôle. Nous devons donc nous doter de la capacité d'apprécier une telle conformité. Le nom que nous avons donné à cette instance est d'ailleurs ambigu : nous sommes avant tout un comité d'évaluation ; de par la Constitution, le contrôle, lui, relève des commissions.

Par ailleurs, je trouve très intéressants les sujets proposés par le groupe UMP.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Une question évidente se pose, dont la réponse déterminera l'avenir du CEC. Il nous faut mener une réflexion sur la recevabilité des thèmes proposés. Dans le cas contraire, notre comité serait exposé à un risque presque mortel, celui d'être décrédibilisé.

**M. Patrick Ollier, président de la Commission des affaires économiques.** S'il s'agit de faire du Comité un lieu de débat politique et de reproduire ce qui se passe dans

l'hémicycle, nous risquons de passer à côté d'une mission essentielle du Parlement. Or, certains sujets évoqués, notamment le premier proposé par le groupe SRC, relèvent plutôt de la séance publique. Je crois donc, comme M. Migaud, que le droit de tirage doit être soumis à l'appréciation du Comité. Il y a suffisamment de matière à évaluer pour que nous puissions nous mettre d'accord. Les autorités administratives indépendantes, par exemple, me semblent un excellent sujet, que nous aurions pu proposer nous aussi. C'est un thème « *recevable* », pour reprendre l'expression de notre président. Si nous faisons la même chose que dans l'hémicycle, nous finirons tous par quitter le Comité. Si au contraire nous nous concentrons sur notre but, si tous ensemble nous acquérons une culture de l'évaluation et du contrôle, nous arriverons à faire du bon travail.

**M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des affaires sociales.** J'ai hâte que nous nous mettions en mouvement. Nous nous préparons depuis deux ans, ceci est la troisième réunion. Sur quels sujets allons-nous travailler ? Quelles sont les échéances ?

**M. le Président Bernard Accoyer.** C'est exactement ce dont nous parlons. Le règlement nous est revenu du Conseil constitutionnel à la fin du mois de juin, et nous nous apprêtons, début octobre, à définir nos premiers sujets. Il était difficile d'aller plus vite.

Certes, la première proposition de nos collègues du groupe SRC soulève un problème, et nous serons conduits à en parler à nouveau lors d'une prochaine réunion. Mais les autres ne posent aucune difficulté. L'une d'entre elle a même recueilli l'unanimité.

Certains thèmes me semblent immédiatement exploitables. Ainsi l'évaluation de la mise en œuvre du principe de précaution, que nous pourrions mettre à l'ordre du jour de la séance publique lors de la semaine de contrôle du mois de décembre. Nous allons devoir désigner un rapporteur. Alain Gest, pour l'OPECST, mais aussi la Commission des affaires économiques ont déjà travaillé sur cette question. Il restera également à déterminer si l'évaluation doit porter plus particulièrement sur l'article 5 de la Charte de l'environnement. Quoi qu'il en soit, il me semble que nous n'avons pas perdu de temps.

**M. Pierre Lequiller, président de la Commission des affaires européennes.** Il me semble également nécessaire de restreindre le champ des sujets abordés si nous voulons effectuer un travail concret et lisible.

Nous sommes à la disposition du CEC pour travailler sur la dimension européenne des thèmes qui seront traités. Cette dimension est particulièrement évidente, par exemple, dans le domaine de la politique de la recherche – sujet proposé par M. Jean-François Copé –, ou dans celui de l'aide aux quartiers défavorisés, qui bénéficie des fonds structurels.

**M. le Président Bernard Accoyer.** D'une manière générale, les commissions doivent accompagner ce travail. L'article 146-3 dispose que chaque commission peut désigner un ou plusieurs de ses membres pour participer aux travaux du CEC sur un sujet déterminé. Il convient toutefois de vérifier non seulement que le nombre total de membres désignés par les commissions n'est pas trop important, mais aussi que l'équilibre entre majorité et opposition est respecté. Si une commission désigne plus de deux membres, il conviendrait qu'un des deux représente l'opposition. J'invite donc les commissions à mettre à profit le temps qui nous sépare de la prochaine réunion pour désigner leurs représentants.

En ce qui concerne les rapporteurs, il n'existe qu'une règle : un député de la majorité, un de l'opposition. Une souplesse, toutefois, est prévue par le règlement de l'Assemblée : ils peuvent être désignés soit parmi les membres du Comité, soit parmi les membres des commissions concernées.

**M. Claude Birraux, président de l'OPECST.** La semaine dernière, l'OPECST a organisé au Sénat des auditions publiques sur le principe de précaution qui m'a semblé intéressante. Le rapport publié comprendra le compte rendu intégral des débats, et un résumé en quatre pages en couleurs sera adressé à chaque membre du Parlement. Cette audition pourrait peut-être servir de base au travail du rapporteur que nous allons désigner.

**M. Jean-François Copé.** Pierre Méhaignerie a raison : il ne faut pas que nous nous séparions aujourd'hui sans avoir arrêté un premier programme de travail.

Suite à l'intervention de Didier Migaud, je voudrais faire une suggestion à nos collègues socialistes. Pourquoi ne pas exercer votre « droit de tirage » sur les autorités administratives indépendantes ? De notre côté, nos quatre propositions portent sur des thèmes susceptibles d'intéresser la majorité comme l'opposition.

L'application du principe de précaution devant être examinée dès le mois de décembre, cinq sujets pourraient ainsi être inscrits au programme de travail du Comité : l'aide aux quartiers défavorisés, les dispositifs en faveur de la recherche et de l'innovation, l'hébergement d'urgence, l'aide médicale d'État et les autorités administratives indépendantes.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** Lors de la discussion du projet de réforme du Règlement, le groupe SRC a soutenu la mise en place du Comité d'évaluation et de contrôle, dans la mesure où il promeut de nouvelles méthodes de travail, majorité et opposition travaillant de concert pour un intérêt commun.

Contrairement à Pierre Méhaignerie, je suis très satisfait de nos réunions ; chaque fois, grâce à des échanges apaisés, nous avons réussi à apporter des réponses aux problèmes soulevés. Trop souvent, à l'Assemblée, nous devons travailler dans l'urgence. Ici, nous tâtonnons bien sûr, puisque tout est nouveau, mais nous progressons : aujourd'hui encore, nous avons eu un débat intéressant sur la manière de traiter les amendements. Mieux vaut se hâter lentement et trouver les bonnes réponses plutôt que de se précipiter pour s'apercevoir après coup que nous nous sommes trompés.

En arrêtant nos sept propositions, nous avons été attentifs à ce qu'elles portent sur des sujets transversaux et féconds. Nous ne prétendons pas à la perfection : notre liste est le résultat de tâtonnements et d'hésitations. Toutefois, nous notons avec satisfaction que les autorités administratives indépendantes recueillent votre assentiment, d'autant plus que nous sommes en train d'en créer une nouvelle dans l'hémicycle, après celle de la semaine dernière.

L'un des intérêts du Comité d'évaluation et de contrôle était précisément l'existence d'un « droit de tirage ». Notre Règlement dispose : « *Le Comité arrête, chaque année, le programme de ses travaux. Ce programme fixe, notamment, le nombre prévisionnel d'évaluations à réaliser. Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation entrant dans le champ de compétence du Comité, tel qu'il est défini à l'alinéa précédent, soit réalisé.* » Nous avons eu la faiblesse de penser que l'expression « de droit » signifiait que notre demande n'était pas soumise à évaluation ou contrôle de la part du Comité. Mais rassurez-vous : comme le disait Jean-Pierre Soisson, « la majorité a la majorité » et elle prendra les décisions qu'elle croit être bonnes !

J'ai noté la suggestion de M. Copé, dont je salue l'habileté coutumière, mais nous préférons maintenir nos propositions en l'état. Le Comité choisira. Encore que le caractère transversal du thème relatif à l'aide médicale d'État ne nous ait pas sauté aux yeux...

**M. Claude Goasguen.** « De droit », cela ne signifie pas que la recevabilité du thème ne doive pas être vérifiée. Il ne s'agit pas d'un choix et il ne faudrait pas accuser le Comité de faire preuve d'esprit partisan.

**M. le Président Bernard Accoyer.** À ce stade, je retiens que les représentants du groupe SRC ne souhaitent pas que l'évaluation des autorités administratives indépendantes fasse l'objet de leur « droit de tirage ».

En revanche, le thème sur lequel ils souhaitent l'exercer pose, selon moi, un problème. Nous allons donc examiner leur demande sur la base d'une étude précise des textes qui régissent le CEC. Il se peut qu'une partie de la proposition soit recevable, mais elle ne me paraît pas pouvoir être retenue telle quelle.

Dans un premier temps, je vous propose donc trois sujets d'étude : la mise en œuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement relatif à l'application du principe de précaution, les aides aux quartiers défavorisés et les autorités administratives indépendantes.

**M. Jean-François Copé, président du groupe UMP.** Ne vous méprenez pas sur mes propos, monsieur Urvoas : je ne voulais pas dire que vous aviez droit à un sujet et nous à quatre. D'autant plus qu'en lançant les études suffisamment à l'avance, on pourra probablement présenter deux rapports d'évaluation durant une même semaine de contrôle. Le rythme de nos travaux sera donc amené à s'accroître.

Pour commencer, la proposition de M. le président me paraît intéressante, encore que j'eusse volontiers ajouté un sujet supplémentaire.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** S'agissant de notre « droit de tirage », nous avons compris votre position, monsieur le président, et nous affinerons notre proposition. Dans notre esprit, il n'était pas question d'évaluer la totalité de la loi de finances, de la loi de financement de la sécurité sociale, de la loi TEPA et de la RGPP, mais d'étudier leurs effets sur la cohésion sociale. J'ai d'ailleurs été surpris de vos réticences, car nous pensions que la majorité pourrait utiliser cette étude pour faire valoir sa politique !

Quant à vos propositions, elles nous conviennent.

**M. Didier Migaud, président de la Commission des finances.** La semaine de contrôle est importante et doit faire l'objet, sinon d'une coproduction, du moins d'un partage. Le Comité d'évaluation et de contrôle ne doit pas en avoir le monopole : il faut que les commissions puissent participer à la définition de l'ordre du jour, notamment en fonction des travaux qu'elles auront réalisés.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Je l'ai déjà dit en Conférence des présidents, et je l'ai redit en introduction tout à l'heure : les commissions peuvent et doivent alimenter l'ordre du jour. Nous procéderons au contrôle en présence des membres du Gouvernement concernés, au besoin en leur demandant de revenir pour un suivi.

**M. Jean Mallot.** Il ne faut pas oublier non plus les travaux de la MEC et de la MECSS.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Bien évidemment, ainsi que ceux de la Cour des comptes, dont les rapports, souvent très médiatisés, appellent certaines institutions ou administrations à prendre des décisions drastiques. Nous pourrions convoquer leurs dirigeants pour faire le point six mois après.

J'insiste auprès des présidents de commission et des présidents de groupe : il faut qu'ils désignent très rapidement les députés chargés de participer aux études d'évaluation et qu'ils proposent des rapporteurs.

**S'agissant du sujet sur la mise en œuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement, Alain Gest est tout naturellement nommé rapporteur.** L'opposition devra choisir son co-rapporteur.

Les autres rapporteurs seront désignés lors de notre prochaine réunion. Nous pourrions alors définir également d'autres sujets d'étude.

**M. Didier Migaud, président de la Commission des finances.** Il conviendrait de saisir les présidents de commission et de groupe de cette question. Mais combien de personnes faut-il désigner par sujet ? Deux par commission ?

**M. le Président Bernard Accoyer.** Conformément au règlement, je précise que seules les commissions concernées par l'objet de l'étude sont appelées à désigner des représentants. L'effectif des groupes de travail ne doit pas être pléthorique.

**M. Jean-François Copé, président du groupe UMP.** Il faut prendre garde en tout état de cause à ce que les participants à une évaluation ne proviennent pas tous de la même commission ! Les présidents de commission vont en principe désigner, pour participer aux travaux, le rapporteur habituel de cette commission sur la partie du sujet intéressant la

commission en question, et les présidents de groupe désignent, en liaison avec eux, les membres des autres commissions qui participeront à l'étude. Leur nombre au total ne devrait pas à mon avis dépasser quatre ou cinq, sinon cela conduit à un tout autre type de dispositif et personne ne travaillera.

**M. Jean-Jacques Urvoas.** S'agissant, par exemple, des autorités administratives indépendantes, quasiment toutes les commissions sont concernées : deux représentants par commission, cela fait alors beaucoup.

**M. le Président Bernard Accoyer.** L'article 146-3 de notre Règlement précise : « *Chaque commission concernée par l'objet d'une étude d'évaluation désigne un ou plusieurs de ses membres pour participer à celle-ci. Le Comité désigne parmi eux, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs, dont l'un appartient à un groupe d'opposition.* » Nous devons donc définir les commissions concernées.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois.** L'équilibre entre majorité et opposition pourra éventuellement se faire de manière globale, et non commission par commission, une commission pouvant parfaitement n'envoyer qu'un membre de l'opposition.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Tout à fait : il ne faut en tout cas pas trop de monde.

**M. Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois.** On pourrait par exemple proposer, pour des sujets intéressant toutes les commissions, de limiter le nombre de participants à huit, quatre de l'opposition et quatre de la majorité.

**M. le Président Bernard Accoyer.** Je vous ferai des recommandations plus précises pour la prochaine réunion. Pour l'heure, je vous remercie d'avoir participé à cet excellent travail.

*Le Comité inscrit à son programme de travail pour la session 2009-2010 les trois sujets d'étude sur :*

– *la mise en œuvre de l'article 5 de la Charte de l'environnement relatif à l'application du principe de précaution, pour lequel M. Alain Gest est nommé rapporteur ; les conclusions de cette étude seront présentées au début décembre ;*

– *la politique d'aide aux quartiers défavorisés ;*

– *les autorités administratives indépendantes.*

*La séance est levée à douze heures trente.*

\*

\* \*