



N° 2216

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 janvier 2010.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI *tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques* (n° 2081),

PAR M. GEORGES TRON,
Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI EST ESSENTIELLEMENT DESTINÉE À RENFORCER LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES	6
A.– LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES (CEC)	6
B.– L'ATTRIBUTION D'INSTRUMENTS SPÉCIFIQUES DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION AU CEC NÉCESSITE LE VOTE D'UNE LOI	7
II.– LA SAISINE POUR AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES	8
A.– L'EXPÉRIENCE DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE (MEC) EN MATIÈRE DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	8
B.– LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES	9
TRAVAUX DE LA COMMISSION	11
I.– DISCUSSION GÉNÉRALE	11
II.– EXAMEN DES ARTICLES	14
<i>Article premier : Convocation de personnes par les instances de contrôle ou d'évaluation du Parlement et pouvoirs de leurs rapporteurs</i>	14
<i>Article 2 : Règles relatives au compte rendu des auditions des commissions d'enquête</i>	18
<i>Article 3 : Assistance de la Cour des comptes au Parlement pour l'évaluation des politiques publiques</i>	19
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	21

INTRODUCTION

La présente proposition de loi a pour principal objet de doter d'instruments de contrôle et d'évaluation le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) mis en place lors de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009 ⁽¹⁾.

Le texte proposé se réfère à des instances dont il donne la définition suivante : « *les instances créées au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques* ». Cette définition large inclut d'autres instances que le CEC qui n'est pas cité nommément, mais c'est bien lui qui est visé. En effet, le CEC n'a pas d'existence législative : il a été créé par le Règlement de l'Assemblée nationale (et n'existe d'ailleurs pas au Sénat).

La proposition de loi, qui comporte trois articles, modifie deux textes : l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que le code des juridictions financières.

L'article 1^{er} permet aux instances d'évaluation visées de convoquer toute personne dont elles estiment l'audition nécessaire et confère à leurs rapporteurs les pouvoirs d'investigation prévus pour les rapporteurs des commissions d'enquête.

L'article 3 permet aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'aux présidents des instances d'évaluation visées de demander à la Cour des comptes des rapports d'évaluation de politiques publiques.

Quant à l'article 2, il ne porte pas sur le CEC et ne constitue pas une novation : il a pour objet de faire figurer dans la loi les modalités selon lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête peuvent être admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition et à faire part de leurs observations. Ces dispositions reprennent des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale dont le Conseil constitutionnel a considéré qu'elles relevaient désormais du domaine de la loi.

(1) *Les dispositions relatives au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sont prévues aux articles 146-2 à 146-7 du Règlement de l'Assemblée nationale.*

I.- LA PRÉSENTE PROPOSITION DE LOI EST ESSENTIELLEMENT DESTINÉE À RENFORCER LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

A.- LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES (CEC)

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté aux missions du Parlement (vote de la loi et contrôle de l'action du Gouvernement) celle d'évaluer les politiques publiques⁽¹⁾. La création du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) va dans le sens du renforcement de la fonction d'évaluation à l'Assemblée nationale.

Cette fonction était bien sûr déjà assurée par les commissions permanentes ainsi que par d'autres instances parlementaires mais la création du CEC répond à la nécessité d'évaluer des politiques publiques dont le champ dépasserait le domaine de compétence d'une seule commission permanente.

Le CEC est chargé de trois missions principales :

– en matière d'évaluation, il peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, réaliser des travaux portant sur des sujets transversaux, qui dépassent le domaine de compétence d'une seule commission permanente ;

– le comité peut également être saisi, à la demande du président de la commission à laquelle un projet de loi a été renvoyé au fond, ou du Président de l'Assemblée nationale, pour donner son avis sur une étude d'impact accompagnant ce projet de loi⁽²⁾ ;

– enfin, le comité est appelé à jouer un rôle de superviseur de l'évaluation et du contrôle à l'Assemblée. Il peut se faire présenter les recommandations des missions d'information, de façon à permettre une bonne coordination des travaux et des demandes d'inscription à l'ordre du jour de la semaine mensuelle de la séance publique consacrée en priorité au contrôle et à l'évaluation. Il peut faire toute proposition utile à la Conférence des Présidents concernant l'ordre du jour de cette semaine.

La composition du comité d'évaluation et de contrôle est la suivante :

– 17 députés membres de droit représentant les principales instances de l'Assemblée nationale : le Président de l'Assemblée, qui préside lui-même le comité ; les présidents des 8 commissions permanentes et celui de la commission des affaires européennes ; le Rapporteur général de la commission des Finances ; le Président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et

(1) Article 24 de la Constitution.

(2) Ces études d'impact sont obligatoires depuis le 1^{er} septembre 2009 pour la plupart des projets de loi et leur contenu doit répondre à des prescriptions fixées par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

technologiques ; le Président de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ; les présidents des groupes politiques ;

– 15 députés désignés par les groupes, de façon à ce que la composition d'ensemble reproduise la configuration politique de l'Assemblée : compte tenu de la prédominance de la majorité parmi les membres de droit, ces quinze députés émanent pour dix d'entre eux de l'opposition, et pour cinq de la majorité.

En outre, 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.

La place de l'opposition est importante, puisque, d'une part, chaque groupe politique peut librement choisir une étude d'évaluation par an, et, d'autre part, chaque sujet est traité par deux co-rapporteurs, dont un de l'opposition (article 146-3 du Règlement).

B.– L'ATTRIBUTION D'INSTRUMENTS SPÉCIFIQUES DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION AU CEC NÉCESSITE LE VOTE D'UNE LOI

L'objectif de cette proposition de loi est de doter le CEC d'instruments qui lui permettront de mieux exercer ses missions d'évaluation et d'examen des études d'impact.

Les dispositions des articles 2 et 3 figuraient à l'origine dans la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale mais en ont été écartées par le Conseil constitutionnel qui a considéré qu'elles relevaient du domaine législatif⁽¹⁾ :

– s'agissant des dispositions selon lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition et à faire part de leurs observations, l'article 51-2 de la Constitution, introduit par la réforme du 23 juillet 2008⁽²⁾, dispose que « *la loi détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de ces commissions* » ;

– s'agissant du pouvoir de saisine de la Cour des comptes, le Conseil constitutionnel a décidé que si celle-ci a bien vocation à assister le CEC dans l'évaluation des politiques publiques en vertu de l'article 47-2 de la Constitution qui dispose que la Cour des comptes « *assiste le Parlement... dans l'évaluation des politiques publiques* », il n'appartient cependant pas au Règlement mais à la loi de déterminer les modalités selon lesquelles un organe du Parlement peut demander cette assistance.

(1) Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009.

(2) Article 26 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

II.- LA SAISINE POUR AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES

A.- L'EXPÉRIENCE DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE (MEC) EN MATIÈRE DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Par sa fonction et par la place qu'il laisse à l'opposition, le CEC n'est pas sans rappeler la mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Toutefois, à la différence de la MEC qui tient ses pouvoirs d'investigation directement de ceux de la commission des Finances et dont l'organisation résulte de la pratique, le CEC est une instance autonome pour laquelle il est nécessaire d'instaurer des règles.

La MEC a été mise en place au sein de la commission des Finances en février 1999. Elle a été par la suite définie dans l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : *« Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet ».*

Les règles de fonctionnement de la MEC résultent de la pratique. La plupart des principes ont été posés dès sa création. En janvier 2003, la nouvelle majorité a décidé de reconstituer la MEC en conservant les règles de fonctionnement de la XI^{ème} législature. Ces règles ont été ajustées pragmatiquement au fil du temps et ont été synthétisées lors de la réunion de la commission des Finances du 25 juillet 2007.

La MEC est coprésidée par deux députés dont l'un est membre de la majorité et l'autre de l'opposition. Le président de la commission des Finances et le rapporteur général en sont membres de droit. Les autres membres sont désignés par les groupes politiques, à parité entre majorité et opposition. Les autres commissions permanentes peuvent demander à certains de leurs membres d'y participer. Les rapports de la MEC sont systématiquement confiés à deux, et parfois trois députés, ce qui permet d'associer majorité et opposition ainsi que d'autres commissions permanentes, afin de dégager des conclusions consensuelles.

Les pouvoirs de contrôle de la MEC découlent de ceux de la commission des Finances, prévus à l'article 57 de la LOLF. C'est ainsi que les rapporteurs de la MEC peuvent bénéficier des mêmes pouvoirs d'investigation que les rapporteurs spéciaux (contrôle sur pièces et sur place, communication de tout document utile sous la seule réserve des sujets qui relèvent du secret défense, de l'instruction ou du secret médical). Le choix des thèmes étudiés par la MEC relève du Bureau de la commission des Finances. Les conclusions de la MEC, qui délibère à huis clos, sont soumises à la commission des Finances qui se prononce sur la publication du rapport.

La MEC travaille en collaboration avec la Cour des comptes qui est consultée préalablement au choix des thèmes retenus et dont des membres assistent à ses réunions. Un rapport demandé par la commission des Finances à la Cour en application de l'article 47-2 de la Constitution ou du 2° de l'article 58 de la LOLF constitue souvent le point de départ de ses travaux.

Qu'il s'agisse de l'équilibre qu'elle réalise entre majorité et opposition ou des rapports fructueux qu'elle entretient avec la Cour des comptes, le Rapporteur pour avis souhaite faire bénéficier le CEC de l'expérience et des pratiques de la MEC qui ont prouvé leur efficacité.

B.- LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des Finances propose trois amendements afin d'améliorer la présente proposition de loi. Il s'agit – en s'inspirant des acquis de la MEC – de concentrer ce texte sur le comité d'évaluation et de contrôle. En effet, la commission des Finances considère que l'élargissement des prérogatives spécifiques qui font l'objet de cette proposition de loi à un grand nombre d'instances serait contre-productif.

C'est ainsi qu'elle propose de définir les instances d'évaluation par les mêmes termes que ceux par lesquels le CEC est défini dans l'article 146-3 du Règlement.

La Commission souhaite également préserver les relations de travail fructueuses des députés avec la Cour des comptes en évitant le risque d'une multiplication désorganisée des demandes d'enquête. Pour cela, elle fait du Président de chacune des assemblées le pivot et le coordinateur de ces demandes.

Enfin, la Commission propose que les co-rapporteurs des instances d'évaluation travaillent ensemble de la même façon que les co-rapporteurs de la MEC, c'est-à-dire conjointement. C'est en effet cet équilibre entre majorité et opposition qui fait la force des propositions de cette dernière.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.– DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mardi 12 janvier 2010 à 17 heures, la commission des Finances examine pour avis, sur le rapport de M. Georges Tron, la proposition de loi de M. Bernard Accoyer tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques (n° 2081).

M. Georges Tron, rapporteur pour avis. Cette proposition de loi, qui comporte trois articles, vise essentiellement à prévoir les instruments d'évaluation et de contrôle qui seront mis à la disposition du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques – CEC –, créé lors de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale au printemps 2009.

L'article 2 ne porte pas sur le CEC : il a pour seul objet de faire figurer dans la loi les modalités selon lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête peuvent être admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition et à faire part de leurs observations. Ces dispositions reprennent des dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale dont le Conseil constitutionnel a considéré qu'elles relevaient désormais du domaine de la loi.

L'article 1^{er} donne aux rapporteurs du CEC des pouvoirs similaires à ceux des rapporteurs de commissions d'enquête en matière de convocation pour audition, de communication de documents et de contrôle sur pièces et sur place.

L'article 3 permet au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat ainsi qu'au président du CEC – qui est le président de l'Assemblée nationale – de demander à la Cour des comptes un rapport d'évaluation d'une politique publique.

Si la proposition de loi ne cite pas le CEC, créé par le Règlement de l'Assemblée, c'est bien lui qui est visé. La définition des instances concernées est toutefois assez large, puisque la proposition de loi évoque les « instances créées au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques ».

Le CEC est chargé par le Règlement de l'Assemblée de trois missions principales. En matière d'évaluation, il peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, réaliser des travaux portant sur des sujets transversaux. Il peut également être saisi par un président de commission ou par le Président de l'Assemblée pour donner son avis sur une étude d'impact accompagnant un projet de loi. Enfin, il est appelé à jouer un rôle de supervision

de l'évaluation à l'Assemblée ; à la lecture des recommandations des missions d'information, il peut faire des propositions sur l'ordre du jour de la semaine consacrée chaque mois, en séance publique, au contrôle.

La place dévolue à l'opposition est importante puisque, d'une part, chaque groupe politique peut librement choisir un sujet d'évaluation par an, et, d'autre part, chaque sujet est traité par deux co-rapporteurs, dont l'un est membre de l'opposition.

Tant par son rôle que par la place qu'il accorde à l'opposition, le CEC n'est pas sans rappeler la Mission d'évaluation et de contrôle – MEC –, que j'ai l'honneur de présider avec David Habib. Toutefois, à la différence de la MEC qui tient ses pouvoirs d'investigation directement de ceux de la Commission des finances – la MEC étant une émanation de celle-ci – le CEC est une instance autonome pour laquelle il est nécessaire d'instaurer des règles.

Je vous propose trois amendements à ce texte.

Tout d'abord, il convient de mieux définir le champ des instances visées. La définition très large retenue par la proposition de loi concerne en effet, à l'Assemblée nationale, non seulement le CEC, mais aussi la MEC, la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale – MECSS –, les missions d'information et les commissions d'enquête. S'y ajoutent, au Sénat, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, la délégation sénatoriale à la prospective, la MECSS et les missions d'information, ainsi que, dans les deux assemblées, la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Il importe notamment que seules les instances permanentes soient visées, afin d'éviter une banalisation des pouvoirs spéciaux qui font l'objet de cette proposition de loi : il serait contre-productif de les accorder à toute mission d'information, d'autant que l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires permet aux commissions permanentes de demander à disposer des prérogatives d'une commission d'enquête pour une mission déterminée.

Ensuite, il serait utile au CEC de s'inspirer des méthodes de travail de la MEC. En particulier, l'exercice conjoint de leurs prérogatives par les rapporteurs de la MEC a montré son efficacité et devrait être étendu au CEC.

Enfin, il paraît nécessaire de coordonner les demandes de rapports à la Cour des comptes. S'il est en effet utile pour le CEC de pouvoir solliciter la Cour, il convient d'éviter une multiplication de demandes auxquelles elle ne serait pas en mesure de répondre.

M. Michel Bouvard. Il ne faudrait pas conduire la Cour à rejeter des demandes formulées au titre de l'article 58-2° de la LOLF !

M. le rapporteur pour avis. En effet. Par le passé, la Cour des comptes a d'ailleurs argué de sa position équidistante d'assistance au Parlement et au Gouvernement, définie par l'article 47 de la Constitution, pour se donner la possibilité de faire elle-même le tri des demandes. Elle a été soutenue en cela par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la LOLF. Il est donc préférable de régler ce problème en amont. C'est pourquoi je vous propose que toutes les demandes passent par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.

M. Michel Bouvard. Sous réserve que cette disposition ne concerne pas les demandes d'enquête en application de l'article 58-2° !

M. le rapporteur pour avis. Bien entendu. Les demandes d'enquêtes de la commission des Finances en vertu du 2° de l'article 58 de la LOLF ne sont pas concernées par cette proposition de loi, puisqu'elles relèvent de la loi organique.

Je vous propose tout d'abord, à l'alinéa 2 de l'article 1^{er}, l'amendement CF 1, qui tend à ne viser que les instances « permanentes » d'évaluation.

L'amendement CF 2 prévoit, à l'alinéa 3 de l'article 1^{er}, l'exercice conjoint de leur mission par les rapporteurs des instances d'évaluation.

Enfin, à l'article 3, l'amendement CF 3 vise à faire passer par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat toutes les demandes de rapports adressées à la Cour des comptes.

M. le président Didier Migaud. Je tiens à rappeler les raisons qui ont conduit au dépôt de cette proposition de loi. L'intention de permettre au CEC de demander des rapports à la Cour des comptes n'est pas nouvelle, mais initialement l'Assemblée nationale voulait introduire ces dispositions dans son Règlement. Or, dans sa décision de juin 2009 sur la réforme du Règlement, le Conseil constitutionnel a considéré qu'elles relevaient du domaine de la loi.

C'est dans cette même décision que le Conseil constitutionnel a rappelé que les activités de contrôle des finances publiques et sociales et d'évaluation de toute question relative aux finances publiques et sociales sont exclues du champ de compétence du CEC et relèvent exclusivement des commissions des finances et des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles de la proposition de loi dont elle est saisie pour avis.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Convocation de personnes par les instances de contrôle ou d'évaluation du Parlement et pouvoirs de leurs rapporteurs

Cet article ajoute un article 5 *ter* A dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

A.- LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

Le premier alinéa de l'article 5 *ter* A (**alinéa 2** de l'article 1^{er}) permet aux instances d'évaluation et de contrôle de convoquer toute personne dont elles estiment l'audition nécessaire, dans les mêmes conditions que les commissions permanentes, prévues à l'article 5 *bis*, c'est-à-dire à l'exception « *des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* ».

Le comité d'évaluation et de contrôle n'est pas mentionné. C'est une définition plus large qui est utilisée : « *les instances créées au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques* ». Le recours à cette définition s'explique essentiellement par le fait que le CEC a été créé dans le Règlement de l'Assemblée nationale : il en résulte d'une part qu'il n'a pas d'existence législative, et d'autre part qu'il n'existe pas au Sénat. Le fait d'avoir recours à une définition générique laisse au Sénat la possibilité, pour l'avenir, de créer une instance d'évaluation qui aura les mêmes pouvoirs que le CEC.

Le deuxième alinéa de l'article 5 *ter* A (**alinéa 3** de l'article 1^{er}) donne aux rapporteurs de ces instances les mêmes pouvoirs que ceux des rapporteurs de commissions d'enquêtes, prévus au deuxième alinéa du II de l'article 6 en ces termes : contrôle sur pièces et sur place, communication de tout document, sous les mêmes réserves que celles énoncées au paragraphe précédent.

Si ces pouvoirs d'investigation ne semblent pas indispensables à l'évaluation des politiques publiques – qui se distingue du travail de contrôle de l'action du Gouvernement, lequel relève des commissions permanentes –, en revanche, il peut être utile en matière d'examen des études d'impact.

Enfin, le troisième et dernier alinéa de l'article 5 *ter* A (**alinéa 4** de l'article 1^{er}) prévoit une amende de 7 500 euros pour les cas où il serait fait obstacle à l'application des deux alinéas précédents. Le montant est le même que celui de la sanction prévue pour les commissions d'enquête.

B.— LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Comme cela a été exposé précédemment, le Rapporteur pour avis a souhaité définir de façon plus précise les instances visées dans l'alinéa 2 de l'article 1^{er}. En effet, la définition présentée dans cette proposition de loi — « *les instances créées au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques* » — est très large et couvre :

— à l'Assemblée nationale, le CEC, la MEC et la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), les missions d'information créées par la conférence des Présidents ou par les commissions permanentes, et les commissions d'enquête ;

— au Sénat, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ainsi que la délégation sénatoriale à la prospective, la MECSS et les missions d'information ;

— dans les deux assemblées, la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST).

Or, la présente proposition de loi a été rédigée dans l'intention de reprendre les dispositions relatives aux instruments d'évaluation et de contrôle du CEC qui ne peuvent pas figurer dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Le Rapporteur pour avis a donc proposé de préciser la définition des instances d'évaluation (amendement CF 1), afin qu'elle n'inclût que les instances permanentes, et non les missions d'information et commissions d'enquêtes (ces dernières bénéficiant de toute façon de pouvoirs propres d'investigation).

Il serait en effet contreproductif de banaliser les pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place en les accordant systématiquement aux missions d'information, d'autant plus que l'article 5 *ter* de l'ordonnance de 1958 permet déjà aux commissions permanentes de demander de tels pouvoirs pour une mission donnée : « *Les commissions permanentes ou spéciales peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête* ».

S'agissant de l'alinéa 3, le Rapporteur pour avis propose que les pouvoirs des co-rapporteurs du CEC s'exercent conjointement, comme c'est le cas à la MEC (amendement CF 2). En effet, ce mode de fonctionnement a montré son efficacité.

C'est un principe qui fonctionne bien dans le cas de la MEC, mais qui n'est imposé par aucun texte. Les pouvoirs des rapporteurs de la MEC découlent de ceux de la commission des Finances, et il est d'usage qu'ils les exercent conjointement.

Toutefois, si la MEC n'a pas besoin de texte, c'est précisément parce qu'elle exerce ses activités sous l'aile de la commission des Finances. Le cas du CEC est différent : il est autonome, il n'a pas d'organe sur lequel s'appuyer, il faut donc déterminer ses règles.

Cela ne veut pas dire que les rapporteurs doivent toujours être ensemble pour réaliser un contrôle. Il ne s'agit pas non plus d'alourdir le fonctionnement du CEC en imposant un formalisme trop rigide. En revanche, il ne faut pas que l'un des rapporteurs s'oppose à une initiative de l'autre. C'est en effet l'équilibre entre majorité et opposition qui fera la force des propositions du CEC.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CF 1 du rapporteur pour avis.

M. le président Didier Migaud. Compte tenu de ce que nous avons dit précédemment, il faudrait limiter le champ des instances susceptibles d'être concernées par cette proposition de loi, afin de ne pas risquer de porter atteinte aux pouvoirs des commissions permanentes. Le CEC a été créé pour évaluer les politiques publiques sur des sujets transversaux, c'est-à-dire qui relèvent de plusieurs commissions permanentes. Je suggère de préciser dans les articles 1 et 3, en reprenant textuellement la définition de l'article 146-3 du Règlement instituant le CEC, que sont visés les travaux d'évaluation « portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente ».

M. Olivier Carré. Il est utile de rappeler, à cette occasion, que le nouvel article 47-2 de la Constitution distingue trois aspects dans la fonction de contrôle du Parlement : le contrôle de l'action du Gouvernement, le contrôle budgétaire et l'évaluation des politiques publiques.

M. le président Didier Migaud. En effet, l'évaluation des politiques publiques est à distinguer du contrôle de l'action du Gouvernement. Le CEC a été créé pour évaluer les politiques publiques et, dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement, informer le Parlement pour lui permettre d'assurer ce contrôle. Cette mission comme celle du suivi et du contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, relèvent exclusivement des commissions permanentes.

M. Olivier Carré. Je propose en conséquence que dans la définition des instances d'évaluation, on remplace « et » par « ou » dans l'expression « pour contrôler l'action du Gouvernement et évaluer les politiques publiques ».

M. le rapporteur pour avis. Je suis d'accord avec ces précisions, et je rectifie donc mon amendement afin de tenir compte des suggestions du président Migaud et de M. Olivier Carré. La définition proposée par l'amendement CF 1

rectifié est donc : « Les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer les politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente ».

*La Commission **adopte** l'amendement CF 1 rectifié du rapporteur pour avis.*

La Commission est saisie de l'amendement CF 2 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à préciser que les co-rapporteurs du CEC exercent leur mission conjointement. C'est un mode de travail qui fonctionne bien à la MEC.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 2 du rapporteur pour avis, et émet ensuite un avis **favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} **ainsi modifié**.*

Article 2

Règles relatives au compte rendu des auditions des commissions d'enquête

L'article 2 introduit un alinéa dans l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.

Il a pour objet de faire figurer dans la loi les modalités selon lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête peuvent être admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition et à faire part de leurs observations.

Ces dispositions reprennent, sans les modifier, celles qui figuraient auparavant à l'article 142 du Règlement de l'Assemblée nationale, mais dont le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, qu'elles étaient désormais du domaine de la loi en raison des termes nouveaux de l'article 51-2 de la Constitution ⁽¹⁾.

*

* *

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 2 **sans modification**.*

(1) Art. 51-2.- [entrée en vigueur le 1er mars 2009] « Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée. »

Article 3

Assistance de la Cour des comptes au Parlement pour l'évaluation des politiques publiques

L'article 3 crée un article L. 132-5 dans le code des juridictions financières.

A.– LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

Le premier alinéa de l'article L. 132-5 (**alinéa 2** de l'article 3) permet aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'aux présidents des mêmes instances d'évaluation que celles visées à l'article premier de demander à la Cour des comptes un rapport d'évaluation d'une politique publique. Cette faculté est permise par l'article 47-2 de la Constitution au titre de l'assistance de la Cour des comptes au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques.

Il résulte de la décision précitée du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ que cette disposition relève du domaine de la loi. Cet article s'inspire d'ailleurs du II de l'article 8 du projet de loi portant réforme des juridictions financières qui a été déposé le 28 octobre 2009 sur le Bureau de l'Assemblée nationale, pour une inscription ultérieure à l'ordre du jour.

Le deuxième alinéa de l'article L. 132-5 (**alinéa 3** de l'article 3) précise que l'assistance de la Cour prend la forme d'un rapport, communiqué dans un délai convenu après consultation du premier président de la Cour des comptes.

Le troisième alinéa de l'article L. 132-5 (**alinéa 4** de l'article 3) indique que c'est l'autorité qui a demandé le rapport qui décide de son éventuelle publication.

B.– LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur pour avis considère qu'il est utile au CEC de pouvoir solliciter la Cour des comptes pour son travail d'évaluation des politiques publiques. En revanche, il convient d'être vigilant sur la multiplication potentielle de ces demandes. En effet, si la Cour n'est pas capable d'y répondre en raison d'un manque de moyens humains, ou si cela contrevient à son programme de travail, la procédure risque de ne pas fonctionner.

Par le passé, la Cour des comptes a argué de sa position « équidistante » d'assistance au Parlement et au Gouvernement, définie par l'article 47 de la

(1) Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009.

Constitution, pour se laisser la possibilité de « faire le tri » elle-même. Elle est soutenue en ce point par le Conseil constitutionnel, dans sa décision sur la LOLF ⁽¹⁾ concernant l'article 58 : « *il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs* ».

Il est donc préférable de régler le problème du nombre de demandes adressées à la Cour des comptes en amont. C'est pourquoi votre Rapporteur pour avis propose que toutes les demandes passent par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, chargés de coordonner les demandes et de les adresser à la Cour des comptes. L'initiative de ces demandes appartiendrait aux instances permanentes d'évaluation ainsi qu'aux commissions permanentes (amendement CF 3).

La procédure de demandes de rapports à la Cour des comptes par la commission des Finances, prévue par l'article 58 de la LOLF, n'est pas remise en cause par ce texte puisqu'elle relève d'une loi organique, et demeure indépendante de la procédure prévue à l'article 132-5 du code des juridictions financières.

Cela ne remet pas non plus en cause la possibilité pour les commissions d'enquête de demander un rapport à la Cour des comptes, prévue par l'article L. 132-4 du code des juridictions financières ⁽²⁾.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CF 3 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Par cohérence, je propose que nous retenions la même définition des instances d'évaluation que celle de l'amendement CF 1. L'amendement CF 3 est donc rectifié en ce sens.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 3 rectifié du rapporteur pour avis.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 **ainsi modifié**.*

*La Commission émet enfin un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble de la proposition de loi **ainsi modifiée**.*

*

* *

(1) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

(2) Article L. 132-4 du code des juridictions financières : « La Cour des comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions des finances et par les commissions d'enquête du Parlement sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle, ainsi que des organismes et entreprises qu'elle contrôle en vertu des articles L. 133-1 et L. 133-2. »

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

N° CF 1 rect

AMENDEMENT

présenté par
M. Georges Tron,
rapporteur au nom de la commission des Finances saisie pour avis

ARTICLE PREMIER

Rédiger ainsi l'alinéa 2 de cet article :

« Art. 5 ter A.— Les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer les politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent convoquer toute personne ... (*le reste sans changement*) ».

N° CF 2

AMENDEMENT

présenté par
M. Georges Tron,
rapporteur au nom de la commission des Finances saisie pour avis

ARTICLE PREMIER

À l'alinéa 3 de cet article, après le mot « exercent », insérer le mot : « conjointement ».

AMENDEMENT

présenté par
M. Georges Tron,
rapporteur au nom de la commission des Finances saisie pour avis

ARTICLE 3

À l'alinéa 2 de cet article, substituer aux mots :

« par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou par le président de toute instance créée au sein du Parlement ou de l'une de ses deux assemblées pour procéder à l'évaluation des politiques publiques »,

les mots :

« par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, sur proposition de toute instance permanente créée au sein d'une des deux assemblées parlementaires pour procéder à l'évaluation de politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente ».
