

JEUDI 28 SEPTEMBRE 2017

SÉANCE DE QUINZE HEURES

COMPTE RENDU N°1

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-NOËL BARROT, PRÉSIDENT

Réunion constitutive

La réunion commence à quinze heures.

M. le président Jean-Noël Barrot. Je suis heureux et fier de présider ce groupe de travail sur les moyens d'évaluation et de contrôle dont M. Jean-François Eliaou sera le rapporteur. Permettez-moi, chers collègues, de vous présenter également MM. Georges Bergounous et Olivier Gariazzo, respectivement directeur et conseiller du service des affaires juridiques, ainsi que MM. Philippe Lamy et Christophe Maisonneuve, respectivement chef de division et conseiller du secrétariat du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Avant d'entamer nos échanges sur le fond, je vous rappelle les modalités d'organisation des groupes de travail, dont la création a été décidée par le Président de l'Assemblée nationale et la composition approuvée par le Bureau le 20 septembre. Le cadre général est le suivant : sept groupes de travail ont été établis, chacun étant présidé par un député d'un groupe politique différent, le rapporteur étant toujours issu de la majorité. Les réunions des groupes de travail sont ouvertes à l'ensemble des députés qui souhaitent y participer, sont retransmises en direct sur le site de l'Assemblée nationale et font l'objet d'un compte rendu écrit. Nous pourrions si nécessaire procéder à des auditions à huis clos mais l'idée est de conduire un processus ouvert permettant aux députés comme aux citoyens d'y contribuer.

Nous bénéficions d'un secrétariat dédié, dont je vous ai présenté les membres ; Mme Sylvia Skoric, conseillère du Président de l'Assemblée nationale chargée de la



défense et de la sécurité intérieure, nous accompagnera également. La page internet de notre groupe de travail permet à tous ceux qui le souhaitent de nous adresser des contributions – nous en avons déjà reçu une. Le dépôt des contributions est ouvert jusqu'au 10 novembre ; toutes sont publiées sur notre page internet à mesure qu'elles nous sont transmises, et nous veillerons à les examiner au moins une fois durant la deuxième quinzaine de novembre, sur la base d'une synthèse établie par le secrétariat. J'encourage celles et ceux qui nous suivent en ligne en ce moment même à déposer leur contribution.

Quelques mots sur notre feuille de route. Comme vous le savez, notre groupe de travail porte sur nos moyens juridiques – qui sont nombreux : commissions d'enquête, questions écrites et orales, auditions des commissions permanentes, contrôle de nominations – et leur mise en œuvre pratique ainsi que sur nos moyens matériels, notamment humains, qui permettent d'appliquer les procédures de contrôle et d'évaluation. Nous pourrons faire beaucoup pendant ce mandat, qu'il s'agisse du contrôle de l'application de la loi, de l'évaluation *ex post* des politiques publiques mais aussi de leur évaluation *ex ante*, afin que le Parlement se dote d'outils nouveaux et modernes en la matière.

Il va de soi que nous ne pourrons pas épuiser tous les aspects de cette thématique dans le cadre de la première feuille de route qui nous est donnée, et qui court jusqu'en décembre. Le Bureau nous a fixé un objectif précis qui sera renouvelé après le mois de décembre – sachant que nous pourrons sans doute influencer sur la nouvelle feuille de route que nous confiera alors la présidence, non seulement *via* la conseillère du Président qui nous accompagne, mais aussi parce que nous dialoguerons avec le Bureau de l'Assemblée. Quoi qu'il en soit, nous devons, jusqu'en décembre, nous concentrer sur une question somme toute assez précise : comment améliorer les moyens de contrôle et d'évaluation dans le cadre de la révision constitutionnelle qui devrait avoir lieu au cours du premier semestre 2018 ? La plupart des moyens de contrôle dont dispose le Parlement trouvent leur source dans la Constitution ; il s'agira donc d'évaluer leur mise en œuvre depuis la révision constitutionnelle de 2008 et de proposer les évolutions nécessaires.

Cet objectif est à la fois large et précis : large, parce que nous devons collectivement nous faire une idée de ce vers quoi nous voulons aller à terme et des outils dont nous voulons doter le Parlement, mais précis parce que le résultat auquel nous aboutirons en décembre doit prendre la forme de propositions d'amendements à la Constitution, c'est-à-dire des insertions dans notre loi fondamentale, qui, dans quelques années, nous permettront d'atteindre notre objectif final de renforcement des moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement. Autrement dit, les propositions que nous formulerons en décembre ne porteront ni sur les aspects financiers ni sur la révision du règlement intérieur ; elles consisteront en propositions de modifications constitutionnelles.



À quels moyens aurons-nous recours pour ce faire ? Outre les contributions reçues et les réflexions que nous conduirons lors de nos débats, nous allons procéder à des auditions et à des tables rondes. Nous suggérons de tenir une réunion hebdomadaire aux mois d'octobre et novembre étant donné le peu de temps dont nous disposons, puisque nous devons rendre nos propositions au début du mois de décembre. Certaines de nos réunions pourront consister à dialoguer entre nous ou à analyser de précédentes tables rondes. Pour éviter de superposer nos travaux aux travaux ordinaires de l'Assemblée, le Bureau a souhaité que les groupes de travail se réunissent le lundi ou le jeudi ; nous proposons que nos réunions se tiennent le jeudi matin, par exemple à neuf heures.

Nous utiliserons aussi d'autres outils, tels que des questionnaires adressés aux parlements étrangers – la présidence en a déjà adressé un au titre des sept groupes de travail, qui comporte plusieurs questions nous concernant ; peut-être voudrions-nous en préparer un autre plus précis –, des déplacements en France et à l'étranger, des commandes d'audits ou de sondages et des consultations internes ou externes. Il va de soi que nous n'aurons pas le temps d'utiliser tous ces instruments avant le dépôt de notre contribution en décembre.

Nos travaux donneront lieu à la rédaction d'un rapport présenté au Bureau en décembre et rendu public. La responsabilité en incombe à notre rapporteur, Jean-François Eliaou, qui le rédigera avec l'aide du secrétariat. Chaque membre de notre groupe de travail pourra y faire apparaître sa position sur les propositions du rapporteur et chacun d'entre nous aura la possibilité de joindre une contribution personnelle au rapport, de même que les députés non membres du groupe de travail qui assisteraient régulièrement à ses travaux. Là encore, c'est une démarche ouverte qui vous est proposée. En clair, l'objectif du rapport est de répondre de manière opérationnelle à la feuille de route qui nous est donnée en présentant une liste commentée de propositions, à quoi s'ajouteront naturellement la liste des personnes que nous aurons entendues et la synthèse des contributions reçues ainsi que de celles des membres de notre groupe, étant entendu que ces contributions devront, dans toute la mesure du possible, viser notre objectif de révision constitutionnelle.

Les services ont déjà préparé une liste préliminaire d'auditions et de tables rondes à organiser, dont nous allons débattre. Les trois tables rondes proposées visent à « balayer » les différents aspects du contrôle et de l'évaluation, afin que nous puissions définir notre vision puis la convertir en propositions à portée juridique. La première table ronde pourrait être consacrée au lien entre le Parlement et les instances de contrôle et d'évaluation dépendant du pouvoir exécutif ; elle réunirait les chefs des principaux corps de contrôle des ministères – Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, contrôle général des armées, commissariat général de France Stratégie.



Le dossier qui vous a été remis contient un certain nombre d'éléments qui nous permettront de cadrer la discussion, notamment de définir ce qu'implique une révision constitutionnelle et d'en expliquer les motifs. Bon nombre des propositions que nous formulerons en vue de réformer les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement ne nécessiteront pas une révision constitutionnelle, mais simplement une loi organique, une révision du règlement intérieur, voire des crédits. Comme l'indique la note très claire qui vous est distribuée, le Parlement, dans ses dernières tentatives de renforcement de ses moyens de contrôle et d'évaluation, s'est heurté au Conseil constitutionnel qui fait une application stricte de la Constitution et de ses dispositions protégeant la séparation des pouvoirs. De fait, il est très attentif à ce que le Parlement n'empiète pas sur les prérogatives du pouvoir judiciaire ni sur celles du pouvoir exécutif. Si certaines de nos préconisations ne nécessiteront pas de réviser la Constitution, d'autres y aboutiront ; c'est sur elles que nous devons nous concentrer d'ici au mois de décembre, surtout lorsque nous convoquerons les chefs d'administrations et de corps d'inspection des ministères. Si nous souhaitons, par exemple, que des moyens mis à la disposition de l'exécutif, tels que les administrations que j'ai citées, puissent être mobilisés par le Parlement, il faudrait réviser la Constitution puisqu'en l'état, les moyens dévolus à l'exécutif ne peuvent pas être utilisés par le pouvoir législatif. De même, si nous voulons que les rapports émanant des diverses instances de l'Assemblée nationale fassent office d'injonction au Gouvernement, là encore il faudra réviser notre loi fondamentale. Enfin, sans doute le faudra-t-il aussi si nous voulons que le Parlement soit associé à la fabrication des projets de loi dès ses premières étapes et qu'il puisse d'emblée dialoguer avec le Gouvernement. De ce point de vue, la première table ronde qui réunirait les chefs des principaux corps de contrôle des ministères sera très intéressante, car elle nous permettra de déterminer si le Parlement doit pouvoir échanger avec eux et de voir dans quelle mesure cela supposerait de réviser ou non la Constitution.

La deuxième table ronde envisagée porte sur les données publiques, leur collecte et leur exploitation. Elle réunirait les chefs d'organismes publics produisant ou exploitant des données comme l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la Direction générale du Trésor et l'Institut national d'études démographiques (INED). Prenons un exemple : saisie du projet de loi de finances, la commission des finances s'apprête à en débattre et, éventuellement, à l'amender, mais les moyens dont dispose aujourd'hui le Parlement pour formuler des amendements et pour en établir le coût sont assez limités. S'il voulait mobiliser les administrateurs de l'INSEE ou les fonctionnaires du Trésor afin de nourrir son travail d'amendement au projet de loi de finances, des difficultés d'ordre constitutionnel se présenteraient très vite.

La troisième table ronde serait centrée sur les forces et les faiblesses des moyens de contrôle du Parlement français par rapport à certains parlements étrangers. Elle



réunirait des experts de l'analyse comparée des parlements ainsi que le directeur de la gouvernance publique de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'idée étant d'examiner ce qui se fait de bien chez nos voisins pour, le cas échéant, s'en inspirer, et de déterminer quelles mesures dépendent du règlement, de choix budgétaires, de la loi ordinaire ou organique voire de la Constitution.

Enfin, nous pourrions auditionner plusieurs personnes sans nécessairement organiser des tables rondes : le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), le Premier Président de la Cour des comptes, le Secrétaire général du Gouvernement. Nous vous proposons également de consulter au moyen d'un questionnaire écrit les députés exerçant ou ayant exercé des responsabilités particulières en matière de contrôle et d'évaluation, en particulier les présidents de commissions permanentes, de délégations ou d'offices – le président de l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), M. Cédric Villani, nous a déjà adressé une contribution – ainsi que les présidents et rapporteurs des commissions d'enquête constituées au cours de la précédente législature.

Après cet aperçu des sujets, des outils et du calendrier qui concernent notre groupe de travail, je donne la parole à notre rapporteur.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Permettez-moi simplement de revenir sur la rédaction du rapport, qui m'incombe. Ce document doit être à la fois riche et fonctionnel. Il sera riche parce qu'il s'agira d'un rapport d'un ensemble de propositions au Bureau, qui comprendront, outre les conclusions de nos travaux, deux éléments très importants, à savoir les avis des différents membres du groupe – ainsi que d'autres collègues – sur le rapport, d'une part, et leurs contributions d'autre part, qui étofferont le document que je présenterai au Bureau de l'Assemblée. Enfin, il recensera également les contributions qui nous auront été adressées par les citoyens après un débat et une synthèse dans le cadre de nos réunions.

Pour être opérationnel, ce rapport devra être relativement court : il se composera d'un exposé des motifs succinct, suivi de fiches signalétiques correspondant au nombre de propositions qui auront été formulées. S'y ajouteront naturellement la liste des membres du groupe et la liste des personnes entendues lors des auditions. En clair, il serait bon que ce rapport soit le fruit d'un travail de synthèse et de proposition ; son plan sera donc assez simple.

J'insiste sur l'importance des auditions et sur la durée très brève de notre première session, puisque la durée de notre feuille de route a été ramenée de six mois à trois mois. J'ai demandé au service des affaires juridiques de nous fournir une fiche de synthèse, qui pourrait prendre la forme d'un tableau, permettant de comparer ce que permet actuellement la Constitution, les propositions déjà refusées et celles que



nous pourrions faire, afin de déterminer si les écarts sont si importants qu'ils pourraient conduire à une révision de la loi constitutionnelle.

M. Paul Christophe. Je suis très heureux de participer à ces travaux. L'objectif annoncé correspond en effet à ce que l'on attend de nous concernant l'évolution des moyens du contrôle du Parlement. Vous touchez du doigt la difficulté que nous avons parfois de disposer d'une matière technique suffisante pour comparer. La commission des affaires économiques constatait encore ce matin, en recevant M. Pisani-Ferry, le mal que nous avons à évaluer les politiques publiques et les lois. C'est tout le sens de la réflexion qui nous est proposée. Ce travail ne sera pas facile, monsieur le rapporteur, tant le délai est court, mais c'est une raison supplémentaire de nous motiver pour participer avec assiduité aux travaux à vos côtés. J'ajoute que le tableau que vous évoquiez à l'instant servira très utilement à guider notre réflexion.

M. François Ruffin. Pourquoi ce délai si court ? Je suis un nouveau député et j'ai l'impression d'être assommé de tous côtés : il a fallu adopter très tôt une nouvelle loi sur le travail pendant l'été, et il nous a été dit qu'il était tout aussi important d'adopter au plus vite la loi de moralisation – même si, selon moi, son manque de substance aurait justifié qu'on l'étoffe plus longuement. Je participe aux Etats généraux de l'alimentation : voilà que nous allons traiter de l'agriculture et de l'alimentation avant le mois de décembre. Je m'interroge sur la somme des travaux. Sans doute le groupe La République en marche, fort de ses quelque trois cents membres, peut-il se répartir le travail, mais nous sommes dix-sept – à quoi j'ajoute seize députés communistes – et nous nous trouvons sous une avalanche. Je m'implique avec beaucoup de volontarisme, mais je ne sais guère comment faire face à un tel bazar. Pourquoi donc cet empressement ?

M. le président Jean-Noël Barrot. Nous ne sommes pas les maîtres du calendrier : si un projet de loi de révision constitutionnelle est transmis à l'Assemblée, il est important que nous ne rations pas l'occasion. Vous constaterez en effet que sur des points qui, à certains d'entre nous, notamment les nouveaux députés, semblent des évidences, le Conseil constitutionnel oppose un point de vue très conservateur. À la lecture de la note que nous a préparée le service des affaires juridiques, tout porte à croire que, si nous « loupons le coche », pour ainsi dire, de la révision constitutionnelle, nous ne pourrions plus guère que prendre de petites mesures, tenter d'obtenir des moyens supplémentaires, sans jamais sortir de la situation actuelle où le Parlement se trouve démuni pour évaluer les politiques publiques en amont comme en aval de leur application. Certes, nous avons beaucoup à faire simultanément, et je mesure la difficulté d'ajouter une réunion hebdomadaire le jeudi pendant deux mois, mais nous vous demandons de consentir cet effort – d'autant plus que nous ne sommes même pas sûrs que la réforme constitutionnelle aura lieu. Si elle n'a pas lieu, nous aurons le temps de poursuivre nos travaux pour que nos



propositions soient prêtes le moment venu. Si, au contraire, l'exécutif la programme assez vite, nous devons être en mesure de présenter des propositions crédibles parce que l'occasion ne se représentera sans doute pas de sitôt.

M. François Ruffin. Je ressens aujourd'hui ce que je ressentais déjà avant d'être élu député, et je l'exprime de manière abrupte : le Parlement est une chambre d'enregistrement des désirs du Président. C'est le cœur du problème, et tant qu'il ne sera pas résolu, nous ne ferons que de la broderie sans nous attaquer à l'essentiel. Or, le déroulement de ces groupes de travail répond à la même logique : nous ne sommes pas maîtres du calendrier, lequel dépend de l'Élysée – quel que soit son locataire. Il est paradoxal, de mon point de vue, que même les travaux visant à revoir le fonctionnement du Parlement soient soumis au même diktat – ou disons au même désir de l'exécutif.

J'ai annoncé lors de ma campagne que j'exercerai mon mandat en mon âme et conscience ; en mon âme et conscience, précisément, j'estime que la séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est insuffisante, et qu'en réalité le premier fait 99 % du travail relevant du second. Sans doute jugerez-vous que j'exagère parce que c'est mon genre... Là est pourtant le cœur du problème. Non seulement je ne voudrais pas que nous nous contentions de faire de la broderie en évitant l'essentiel, mais j'estime que les groupes de travail eux-mêmes sont embarqués dans une dynamique où le calendrier nous est imposé d'en haut – ou d'à côté.

Mme Aurore Bergé. Il n'y a là aucun diktat, monsieur Ruffin. L'appartenance à ces groupes de travail se fait sur la base du volontariat ; nous sommes donc tous ici volontaires pour y participer. Quant aux rapports entre l'exécutif et le législatif, ils constituent précisément l'objet de ce groupe de travail, puisque notre but est de déterminer si nous disposons de moyens de contrôle et d'évaluation efficaces, pertinents et adaptés. Il se trouve qu'une réforme constitutionnelle a été annoncée pendant la campagne présidentielle et qu'elle vise – c'est en tous cas ainsi que nous l'avons présentée, mais nous pourrions en débattre – à renforcer les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement. Que le Parlement profite de cette révision pour être à l'initiative va justement dans le sens de vos propos, monsieur Ruffin : l'idée n'est pas de se faire imposer quoi que ce soit mais de travailler ensemble à la révision constitutionnelle.

M. Jean-Paul Dufrègne. Je partage le sentiment de M. Ruffin sur l'emballage des événements : nous avons l'impression de subir les choses, et tout cela va très vite. Or, on ne décide pas de la constitution d'un groupe de travail, encore moins d'une révision de la Constitution, à la légère. Nous avons un thème bien précis : vous a-t-il été demandé par ceux qui ont commandé ce travail de réfléchir à des pistes particulières et identifiées ?



M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Notre feuille de route ne comporte pas de piste privilégiée : notre seule contrainte est temporelle. Un travail très rapide nous a été demandé afin d'essayer de trouver des propositions éventuellement susceptibles d'aboutir à une révision de la Constitution. Tout est ouvert, mais nos conclusions doivent être livrées à la fin du mois de novembre ou au début du mois de décembre.

La révision de la Constitution n'est pas le même exercice que la rédaction d'une loi organique ou du règlement d'une assemblée parlementaire : nous disposerons alors, le cas échéant, du temps nécessaire. Si nous souhaitons proposer des mesures propres à rééquilibrer les relations entre le Parlement et le pouvoir exécutif, nous devons lever quelques verrous afin de nous permettre d'aller plus loin. Mais pour ce faire, nous disposerons de davantage de temps.

M. François Cornut-Gentile. J'ignore s'il incombe à un député membre du groupe Les Républicains de faire la synthèse entre La République en marche, La France insoumise et la Gauche démocrate et républicaine (*Sourires*), mais je vais tenter une approche quelque peu radical-socialiste, dans la tradition française.

Je pense que le progrès du contrôle parlementaire constitue un lieu de consensus possible, ce qui n'est pas toujours le cas, et ne me paraît d'ailleurs pas souhaitable pour les débats politiques. En revanche, si nous travaillons ensemble sur ce terrain sans *a priori*, nous pouvons vraiment avancer de façon très intéressante.

L'idée n'est pas nouvelle, chacun a bien l'intuition que le contrôle touche à quelque chose d'essentiel dans la mission du parlementaire d'aujourd'hui, mais jusqu'à présent – je suis député depuis un certain temps – tout cela est resté très velléitaire. Nous devons conserver à l'esprit que nous ne sommes pas les premiers à avoir cette idée ; nous voyons bien l'importance que cela revêt pour nous, pour ce que nous représentons, lorsque nous parlons au nom du peuple.

Le contrôle a un rapport avec notre fonction de député, au sens le plus fort. Pourtant, alors que toutes les majorités ont conscience de cette importance, nous n'avons pas beaucoup avancé. Il me semble que nous gagnerions à bien comprendre pourquoi nous n'avons pas avancé, et à tenter d'identifier les difficultés que nous n'avons pas pu surmonter.

J'ai été proche de Philippe Séguin qui, en prenant l'initiative de la réforme instituant la session unique, avait à l'idée de renforcer le contrôle parlementaire. Il n'est cependant pas resté assez longtemps à l'Assemblée nationale ; et, faute de renforcement du contrôle, c'est l'inflation juridique qui est advenue.

Ainsi, dès le début prévalait la volonté de promouvoir le contrôle, mais d'autres forces, d'autres routines, se sont emparées du Parlement, et ont dénaturé cette idée. Il faut se demander pourquoi.



Nous devons nous interroger sur la nature du contrôle, c'est-à-dire sur notre métier de parlementaires. Jusqu'à présent, notamment sous la V^e République, cela a été vu comme un contre-pouvoir : c'est le contrôle du Gouvernement. Par conséquent, l'opposition fait toujours preuve d'enthousiasme dans cet exercice, la majorité, un peu moins. C'est là un frein très réel qu'il faut bien avoir en tête.

L'autre aspect des choses, et nous touchons là aux questions constitutionnelles évoquées par le président et le rapporteur, c'est qu'il existe au sein de l'État de très nombreux corps de contrôle : l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale de l'administration (IGA), la Cour des comptes, etc. L'un des risques que nous courrons, étant moins bien outillés que ces corps de contrôle, c'est de refaire en moins bien ce qu'ils font.

Le risque est double que, d'un côté, le fonctionnement majorité-opposition bloque ou limite la portée réelle du contrôle, et que, de l'autre, nous pastichions l'administration en moins bien. Nous l'éprouvons d'ailleurs parfois dans les réactions quelque peu condescendantes des corps de contrôle à l'égard des parlementaires qui s'aventurent dans ce domaine : « Pourquoi faites-vous cela ? Nous le faisons mieux que vous. »

Nous aurions intérêt à nous interroger profondément sur le moment et la nature du contrôle. Si nous ne voulons pas être redondants, nous devons intervenir avant et après la loi, car c'est là que l'apport du Parlement peut être le plus important, et nous devons rechercher la forme que ce travail pourrait prendre. De fait, il n'y a personne sur ces « créneaux » : c'est vraiment aux parlementaires qu'il revient de faire ce travail en aval et en amont.

Le contrôle politique, au sens le plus fort du terme, doit consister à considérer les difficultés et les situations auxquelles est confronté le pays, et à se demander si l'on dispose des outils propres à leur traitement. C'est ce que ne fait pas le contrôle administratif, qui examine une institution telle qu'elle fonctionne et s'interroge sur les moyens de l'améliorer. Le travail d'identification des difficultés que connaissent les Français et des outils à mettre en œuvre pour y répondre n'est fait nulle part, et le Parlement est tout à fait légitime à le faire.

Nous touchons donc à des questions fondamentales, et notre groupe de travail n'est pas un groupe de travail parmi les autres : si nous travaillons bien, il sera le groupe qui entraînera le changement de la fonction parlementaire. Le non-cumul des mandats ne se justifie que si nous approfondissons cette mission ; tout ce que nous avons fait dans le domaine de la communication ne prend son sens que si nous prenons au sérieux cette entreprise.

En la matière, il nous revient de redéfinir le rôle du député ainsi que l'articulation entre l'exécutif et le Parlement, en distinguant clairement ce qui revient à chacun. La place du député par rapport à l'exécutif et l'administration doit être repensée.

Pour ma part je suis très motivé, et je ne doute pas que, sur tous les bancs, nos collègues sont conscients de l'éminence de l'enjeu.

M. François Ruffin. Je ne suis pas dans un esprit d'opposition systématique ni d'obstruction : j'ai choisi d'être membre de ce groupe de travail car il me semblait possible, à la marge malheureusement, c'est-à-dire sans envisager un rééquilibrage entre les pouvoirs législatif et exécutif, de concourir à faire bouger les lignes.

Concrètement, et en me fondant sur votre expérience puisque j'accomplis mon premier mandat, je m'interroge sur votre conception du contrôle « en amont et en aval » : pour la loi modifiant le code du travail, par exemple, comment envisagez-vous ce contrôle ?

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Je rappelle que, d'une façon générale, les moyens de contrôle existent ; la question me semble être davantage de savoir ce qu'il reste d'un état des lieux une fois que nous l'avons établi. Comment ses conclusions aboutissent-elles éventuellement à des modifications, par voie de loi ou d'injonctions – injonctions que n'avons d'ailleurs constitutionnellement pas le droit de faire au Gouvernement ?

Hormis le cas très précis de l'article 49 de la Constitution, aux termes duquel le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, tout est fait pour que, même si un état des lieux met des failles en évidence, nous ne disposions pas du mode d'action. Nos constatations ne remontent nulle part. C'est pourquoi notre groupe de travail doit précisément étudier les mécanismes ou les outils nous permettant, une fois le constat établi par un certain nombre de corps d'État, de construire les actions que nous pourrions mener.

De façon plus précise, le contrôle, ou plutôt l'évaluation réalisée en amont d'une loi, d'après ce que je sais, n'est pas non plus prévu par la Constitution. De fait, le Parlement n'est pas associé à la préparation de la loi par le Gouvernement ; il existe ce que l'on appelle des études d'impact, dont les parlementaires sont totalement exclus, non parce que l'on ne nous aime pas, mais parce que ce n'est pas constitutionnel.

Nous voyons donc bien qu'un certain nombre de mesures restent à prendre, qui pourraient aboutir à des propositions de modification de la Constitution, ce qui est au cœur du sujet.



M. le président Jean-Noël Barrot. En conservant l'exemple de la loi « Travail », pour l'instant l'évaluation en amont est faite par les ministères concernés, c'est-à-dire que, lorsque le projet de loi est déposé devant le Parlement, le ministère compétent a déposé une étude d'impact. Cette obligation résulte des dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 ; toutefois, dans la mesure où l'étude d'impact est fournie par le ministère qui a rédigé la loi, celui-ci est juge et partie.

Ce document est examiné par le Conseil d'État, puisqu'il doit lui être transmise avec le projet de loi, et chaque année dans son rapport le Conseil d'État déplore la pauvreté des études d'impact. Chacun est libre d'en juger, mais il est possible d'imaginer de rendre cette étape plus consistante et, d'une manière ou d'une autre, d'y associer les parlementaires.

Pour l'évaluation en aval de la loi « Travail », l'exécutif est en train de mettre quelque chose en place qui ressemblera à l'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Une sorte de comité de pilotage, dont le secrétariat sera tenu par France Stratégie, conduira les travaux ; des appels à projets ont été lancés auprès d'universitaires, quelques équipes ont répondu, qui exploitent les données disponibles aux chercheurs afin d'analyser les effets de la loi.

Je ne pense pas que les parlementaires seront associés à ces travaux d'évaluation, mais des problèmes se sont posés, notamment dans le domaine de l'accès aux données, ce qui pourrait être soumis à notre réflexion par les prochaines feuilles de route.

S'agissant de la loi « Travail », même si les données nécessaires à l'évaluation des divers indicateurs à mesurer, telles que la qualité du dialogue social, l'emploi, les procédures de licenciement, la réforme du barème des prud'hommes, sont disponibles, il faut en outre qu'elles puissent servir de base à l'évaluation par des universitaires selon les standards académiques internationaux.

Ainsi, au moment de la rédaction de la loi, faut-il pouvoir envisager des expérimentations ou l'inclusion dans le texte de dispositions prévoyant que les données seront collectées, et que les chercheurs pourront faire leur travail ; cela a constitué un obstacle à l'évaluation du CICE.

Pour l'heure, il existe donc bien un processus d'évaluation que le Gouvernement met progressivement en place. La question qui se posera à nous, bien après le mois de décembre prochain, sera de savoir si le Parlement souhaitera se doter d'outils propres, car, comme François Cornut-Gentille vient de le dire, il est vain de pasticher les administrations et autres systèmes existants.

Pour notre part, nous proposons de participer et d'obtenir la systématisation de ce type de dispositifs et leur intégration dans l'évaluation *ex post* ; toutes ces questions



vont se poser, et nous devrions connaître les contours du dispositif en train de se mettre en place d'ici la fin du mois de décembre prochain.

M. François Cornut-Gentille. Tout ce qui est réalisé en amont est le fait du Gouvernement, les études d'impact sont très formelles, les services font des copiés-collés d'extraits de deux ou trois rapports, et les utilisent pour affirmer qu'il est nécessaire de réformer.

Beaucoup de projets de loi sont des fourre-tout, car chaque administration est demandeuse. Or, la vraie question est de savoir quel est le problème que l'on veut résoudre, et ce travail n'est jamais fait. On se borne à dire que l'on s'y est engagé pendant la campagne, que les Français le veulent... La question doit être la suivante : que veut-on vraiment à travers le texte présenté ?

La dérive législative que tout le monde dénonce vient de ce que l'on ne sait pas ce que l'on veut traiter ; c'est pourquoi les gouvernements sont tentés de faire de la communication, et non de résoudre un point précis. Le travail en amont permettrait d'identifier le problème particulier à traiter, au lieu des effets de manches auxquels on assiste trop souvent.

S'agissant du travail parlementaire en aval, vous savez que les décrets d'application des lois sortent quand les ministères le veulent bien, et parfois pas du tout. Il arrive même qu'ils contredisent la loi. Un suivi parlementaire formalisé est donc nécessaire afin de vérifier si le texte voté est appliqué, et s'il l'est bien tel qu'il a été conçu, car ce travail, actuellement, n'est pas fait.

Les majorités qui se succèdent demeurent très dogmatiques : elles affirment toujours que, si l'on a adopté tel texte, c'est qu'il est nécessairement bon. Or, au fil du temps, on constate parfois que certaines bonnes idées peuvent être partielles ou avoir des effets pervers sur un point précis que l'on n'avait pas vu, ce qui ne préjuge pas de la qualité de l'ensemble ; ce serait faire preuve de maturité démocratique que de le reconnaître.

Un Parlement, une majorité moderne, devrait admettre qu'une loi, même bonne, puisse nécessiter des corrections sur certains points ; mais personne ne le fait, et si c'est l'opposition qui dresse le constat, elle n'est pas entendue.

Mme Sophie Beaudouin-Hubiere. Je souhaiterais revenir sur la méthode, j'entends beaucoup de mots très raisonnables : « Constitution, anticonstitutionnel », etc.

En tant que nouvelle députée, évidemment enthousiaste et très idéaliste, j'ai envie de n'avoir, au sein de ce groupe de travail, aucun tabou. Aussi voudrais-je être certaine que nous allons tout explorer, fût-ce en temps contraint. Pour l'avoir vécu à l'occasion d'un groupe de travail très informel sur le droit à l'erreur, je sais la chose

possible : il faut tout explorer, particulièrement les tabous, afin de proposer des adaptations.

Sommes-nous vraiment dans cette philosophie ? Bref, suis-je bien au bon endroit ?

M. le président Jean-Noël Barrot. Oui ! La philosophie est bien celle-là, c'est pourquoi l'exercice est difficile, chacun ayant sa propre conception de ce qui doit être fait – ainsi que nous venons de le vérifier. Nous mettrons tout à plat, et par la suite, le filtre sera le fait de M. le rapporteur, qui travaillera avec l'appui des services très compétents qui nous assistent dans cette quête.

Il devra distinguer ce qui relève de la Constitution de ce qui n'en relève pas ; le cas échéant, nous pourrions formuler des propositions, et si certaines n'emportent pas l'assentiment général du groupe de travail, elles n'en figureront pas moins dans le rapport. Tout ce qui ne sera pas du ressort de la Constitution sera remis sur le métier au mois de janvier prochain, et sera discuté en fonction de la feuille de route qui nous sera donnée alors.

Mais il sera très important que nous ayons pensé à tout, afin d'éviter d'oublier de déverrouiller certains loquets, ce que nous pourrions regretter par la suite car il nous faudrait attendre la prochaine révision de la Constitution.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. En tant que rapporteur, je rappelle que nous sommes tenus par une contrainte de temps ; notre rapport doit être terminé à la fin du mois de novembre ou au début du mois de décembre.

Il nous faut faire preuve d'imagination, aller sur tous les plans et investir tous les champs, mais nous devons demeurer attentifs aux échéances, car les choses devront être bouclées à la date prescrite, pour, le cas échéant que certains sujets soient relayés par une loi constitutionnelle.

Sous ces réserves, nous aurons la liberté d'explorer tous les domaines. Au demeurant, je ne suis pas sûr qu'une seule réunion par semaine soit suffisante. J'encourage donc les membres de ce groupe de travail à présenter des contributions par courriel, ce qui est moderne, afin de pouvoir en débattre à la réunion suivante. De fait, écrire permet de se concentrer sur le propos ; par ailleurs, je ne suis pas certain que nous puissions évoquer tous les sujets oralement.

M. le président Jean-Noël Barrot. J'imagine que nous serons tous d'accord pour soumettre au rapporteur ainsi qu'aux services des propositions sans qu'elles aient nécessairement été discutées dans cette enceinte.

Mme Aurore Bergé. Il est important aussi de savoir quels moyens seront mis à notre disposition, car l'exécution de ce que nous aurons proposé en dépend. Quels sont



aujourd'hui les moyens financiers et humains dont dispose l'Assemblée nationale pour contrôler à la fois l'action du Gouvernement et l'impact de ce que nous aurons pu voter ? Car, à mes yeux, l'évaluation doit aussi porter sur notre propre travail ; c'est en quelque sorte ce que nous disions au sujet de la qualité du travail parlementaire fourni.

Ces moyens ont-ils été constants au cours des dernières législatures, ou ont-ils été soit augmentés, soit réduits ?

M. le président Jean-Noël Barrot. Le dossier préparé par les services recense les structures et procédures existantes, qu'il pourrait être intéressant de mettre en perspective et de traduire en chiffres. Il pourrait aussi être utile de disposer de la liste de tous les rapports d'évaluation de toutes sortes produits par l'Assemblée nationale.

Une note jointe à ce document signale opportunément la date à laquelle a été institué le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) présidé par le président de l'Assemblée nationale, qui était alors M. Bernard Accoyer. C'est à cette époque que l'existence d'un certain nombre d'obstacles est apparue, car, dans sa décision du 25 juin 2009, le Conseil constitutionnel a considéré contraire à la Constitution une partie de la résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, qui créait notamment le CEC.

Mme Aurore Bergé. Il pourrait par ailleurs être intéressant de connaître le « droit de suite » auquel ont donné lieu ces divers travaux, car si l'inflation législative est régulièrement dénoncée, le même travers n'affecte-t-il pas le contrôle ? De fait, il nous revient encore d'évaluer la qualité de notre travail législatif, mais aussi de prendre garde à l'inflation du nombre de rapports, de groupes d'études, etc., qui constitue l'une des préoccupations du président François de Rugy.

En outre, si nous devons travailler à moyens constants, l'arbitrage relatif à leur allocation devient un enjeu à part entière.

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. S'agissant du droit de suite, la boucle n'est pas bouclée. Nous nous saisissons d'un problème, nous disposons de moyens d'évaluation et aboutissons à des conclusions ... et rien ne se passe.

Mme Aurore Bergé. Ce droit de suite n'est donc pas exercé ?

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Pour l'instant, c'est anticonstitutionnel, puisque le Parlement ne peut pas adresser d'injonction au Gouvernement.

En quelque sorte, nous maîtrisons les trois quarts d'un cercle dont manque le dernier quart, le plus important, que la Constitution de 1958 protège. Dès lors – je m'exprime sous le contrôle des constitutionnalistes présents – nous n'avons qu'un rôle



d'évaluation. Eventuellement de recommandation, mais pas d'injonction, c'est là un des points importants qui nécessite forcément une proposition de loi constitutionnelle.

M. François Cornut-Gentile. Au XIX^e siècle certainement, et sans doute sous la III^e République existait un droit d'interpellation, qui n'était un droit d'injonction, car on ne disait pas au Gouvernement ce qu'il fallait faire, mais on l'obligeait au moins à répondre à la question posée.

Or aujourd'hui, certains rapports très intéressants sont publiés et demeurent sans réponse ; si le Gouvernement ne veut pas répondre, il ne le fait pas. Un de nos sujets pourrait consister à inventer un nouveau droit d'interpellation : le Gouvernement répond ce qu'il souhaite aux rapports, mais il répond.

M. le président Jean-Noël Barrot. C'est justement le droit d'interpellation qui a fait l'objet de la première censure par le Conseil constitutionnel, en 1959.

M. Jean-Paul Dufrègne. Au moment où nos concitoyens sont dubitatifs au sujet d'un certain nombre d'éléments de notre organisation politique, et ressentent parfois un sentiment d'abandon, avons-nous réellement la volonté d'associer les Français à ce genre de travail ? J'ai bien noté qu'une page internet avait été créée pour chaque groupe de travail, et qu'il était possible d'y déposer des contributions ; c'est très bien, mais c'est encore une façon de rester entre nous.

M. le président Jean-Noël Barrot. C'est totalement ouvert au public.

M. Jean-Paul Dufrègne. J'entends bien, mais certaines choses qui sont publiques ne sont pas perçues et demeurent ignorées. N'aurions-nous pas, dès le départ, la possibilité de disposer d'une fiche très courte expliquant la démarche et le sens que nous entendons donner à cette réflexion, afin d'associer plus de citoyens par l'intermédiaire des moyens de communication dont disposent les députés ?

Nous disposons tous de comptes Facebook, ou autres, par le biais desquels nous pourrions facilement montrer le travail que nous faisons, et dire aux gens : « N'hésitez pas à contribuer, car cela vous concerne ».

M. Jean-François Eliaou, rapporteur. Dans son propos introductif, le président a bien dit qu'il existait un site internet, dont j'ai pu vérifier qu'il fonctionne. Nous sommes d'ailleurs filmés, et cette réunion est retransmise en direct.

Les contributions susceptibles d'être déposées sur ce site sont publiques, elles font l'objet d'un suivi, et nous aurons à leur consacrer au moins l'une de nos réunions. J'insiste sur l'aspect tout à fait novateur de cette expérience. Enfin, pour ma part, j'ai



personnellement activé les réseaux de La République en Marche de ma circonscription afin qu'ils contribuent.

C'est la première fois que nous nous trouvons dans une situation de construction collective portant sur des éléments importants de notre démocratie ; il convient naturellement d'en faire la publicité.

M. le président Jean-Noël Barrot. Le secrétariat m'indique que le service de la communication donnera un écho à nos travaux. L'évaluation, trop longtemps restée le parent pauvre, doit faire l'objet d'un portage politique. C'est un sujet très transversal, et qui est porté par nous tous, tous bancs confondus.

Mme Aurore Bergé. À propos des auditions, je me rends compte que vous envisagez surtout d'inviter des instances étatiques. Qu'en est-il des organisations non gouvernementales (ONG) ? Je pense par exemple à Anticor. Il me semblerait que des organisations de ce genre mériteraient d'être entendues. Sinon, nous ne ferions qu'entendre des gens dont nous connaissons déjà l'avis sur le sujet. Je ne veux pas dire, bien sûr, qu'il ne faille pas les entendre...

M. le président Jean-Noël Barrot. Une contrainte de temps s'impose à nous, mais faites-nous des propositions. Les ONG n'auront pas forcément une optique constitutionnelle sur le sujet, mais il importe que nous n'oublions rien, avant même de nous demander si tel ou tel point relève – ou non – d'une révision constitutionnelle.

La réunion s'achève à seize heures cinq.

Présences en réunion :

- *M. Jean-Noël Barrot, président ;*
- *M. Jean-François Eliaou, rapporteur ;*
- *Mme Sophie Beaudouin-Hubiere ;*
- *Mme Aurore Bergé ;*
- *M. Paul Christophe ;*
- *M. François Cornut-Gentille ;*
- *M. Jean-Paul Dufrègne ;*
- *M. François Ruffin.*