

Université Paris II- Panthéon-Assas

école doctorale Georges Vedel

Thèse de doctorat en science politique
soutenue le 23 mai 2018

Le contrôle et l'évaluation parlementaire

L'impact de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

Thèse de Doctorat / mai 2018

Hortense de Foulhiac de Padirac

Sous la direction de M. le Professeur Jacques Chevallier

Membres du jury :

M. Jacques CHEVALLIER, Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2), CERSA-CNRS

Mme Marie-Anne COHENDET, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1)

M. Bernard DOLEZ, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), Rapporteur

M. Jean GICQUEL, Professeur émérite de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), Rapporteur

M. Marc MILET, Maître de Conférences HDR à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)

M. Olivier ROZENBERG, Chargé d'enseignement et de recherche à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Mes remerciements s'adressent tout d'abord au professeur Jacques Chevallier pour la confiance qu'il m'a témoignée en acceptant de diriger mes recherches ainsi que pour sa disponibilité, sans laquelle ce travail n'aurait pu aboutir.

Que soient également remerciées toutes les personnes, à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui ont accepté de répondre à mes questions.

Enfin, mon infinie gratitude à tous celles et ceux qui ont su m'entourer et me soutenir avec bienveillance tout au long de ce parcours et qui se reconnaîtront.

Résumé :

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a fait du contrôle et de l'évaluation l'un des leviers de revalorisation de la place du Parlement dans les institutions. Elle a donc profondément renouvelé la fonction de contrôle : le champ du contrôle a été étendu dans des proportions jamais égalées, l'information du Parlement a été développée dans de nombreux domaines. Le Constituant a également souhaité donner au contrôle parlementaire une nouvelle dimension en dotant les assemblées d'une compétence en matière d'évaluation des politiques publiques.

L'étude montre que l'Assemblée nationale et le Sénat ont interprété différemment leurs nouvelles prérogatives en matière de contrôle et d'évaluation, en fonction de leur culture institutionnelle et de leur degré d'adhésion à la réforme de 2008. De ce fait même, la portée de la réforme constitutionnelle de 2008 s'avère limitée : le Parlement peine à assumer son nouveau rôle d'évaluateur mais s'investi d'avantage dans son rôle de contrôleur. La réforme constitutionnelle de 2008 n'a donc pas substantiellement changé l'équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'Exécutif.

Descripteurs : Parlement, institutions, V^{ème} République, réforme constitutionnelle, contrôle, évaluation, politiques publiques

Abstract:

The constitutional reform of 23rd July 2008 turned checking the work of government and evaluation into one of the most significant leveraging effect for the role of the Parliament within the institutions. It has deeply renewed the function of control: the capacity of control was extended to a level that had never been reached so far and the information towards the Parliament was expanded to many fields. The role of the Constituent also wished to widen the role of the Parliamentary control by providing the assemblies with new expertise regarding the evaluation of public policies.

This study shows that the National Assembly and the Senate had two different understandings of their new prerogatives regarding control and evaluation, according to their institutional cultures and to their level of support to the reform of 2008. Therefore, the impact of the constitutional reform of 2008 turned out to be restricted: the Parliament struggles to fulfill its new role as an evaluator but gets more involved as a controller. Therefore, the Constitutional reform of 2008 hasn't significantly changed the balance of powers between the legislative and executive branches.

Keywords : French Parliament, institutions, V^{ème} République, constitutional reform, control, evaluation, public policies

Principales abréviations

AN	Assemblée nationale
Art.	Article
CC	Conseil Constitutionnel
CEC	Comité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
EELV	Europe Ecologie Les Verts
GDR	Groupe de la Gauche Démocrate et Républicaine
JO	Journal Officiel
LO	Loi organique
LOLF	Loi organique relative aux finances publiques
LR	Les Républicains
MEC	Mission d'évaluation et de contrôle
MECSS	Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
NC	Nouveau Centre
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
OPEX	Opération militaire extérieure de la France
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PPR	Proposition de résolution
PS	Parti socialiste
RDP	Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFFP	Revue française de finances publiques
RRDP	Groupe Radical, Républicain, Démocrate et Progressiste
RS	Règlement du Sénat
SFE	Société française d'évaluation
SRC	Socialiste, radical et citoyen
TA	Texte adopté
UMP	Union pour un Mouvement Populaire

Sommaire

Thèse de Doctorat / mai 2018.....	1
Introduction	17
Première partie : Une réforme ambitieuse.....	63
Chapitre 1. Des dispositifs insuffisants.....	65
Section 1. Les instruments de contrôle.....	65
§ 1. Les procédures individuelles de contrôle et d'information	66
A. Les questions écrites : une procédure victime de son succès	66
B. Les questions orales.....	70
1. Les questions orales avec débat : une pratique désuète	71
2. Les questions orales sans débat : une procédure tournée vers la défense du territoire	72
3. Les questions au Gouvernement ou le théâtre parlementaire	76
§ 2. Des mécanismes d'information collectifs en constant développement.....	83
A. Les commissions permanentes : acteur majeur du contrôle parlementaire	83
1. Des moyens d'action développés.....	83
2. Les auditions : un mode de contrôle et d'information très prisé des commissions permanentes.....	86
3. Les missions d'information temporaires : une technique marquée par la logique majoritaire.....	87
B. Les groupes d'études : un instrument purement informatif.....	92
§ 3. Les commissions d'enquête parlementaires : l'outil de contrôle le plus coercitif du Parlement.....	97
A. Des pouvoirs d'enquête strictement encadrés	97
B. Un outil coercitif	107
Section 2. Les organes d'évaluation	115
§ 1. Les délégations parlementaires.....	117
A. Le premier organe d'expertise créé par le Parlement.....	117
B. Des délégations plus ou moins influentes.....	122
§ 2. Les offices d'évaluation parlementaires : une tentative d'institutionnalisation de l'évaluation.....	124
A. L'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.....	124
B. Un effort continu d'institutionnalisation de l'évaluation	126
§ 3. L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : un organe d'évaluation parlementaire connu et reconnu	130
A. Une passerelle entre le monde politique et scientifique.....	131
B. Une démarche rigoureuse	133

C. Un Office à la renommée solidement établie mais à l'influence limitée	136
§ 4. Le contrôle parlementaire de l'utilisation des deniers publics : une exigence démocratique	141
A. La LOLF : la reconnaissance du contrôle parlementaire en matière budgétaire et de l'évaluation des politiques publiques.....	142
B. La mission d'évaluation et de contrôle : un bilan mitigé	146
C. La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financements de la sécurité sociale : la nécessité d'évaluer confortée.....	149
§5. Évaluer pour améliorer la qualité de la loi : l'affirmation progressive des études d'impact	151
A. Une norme internationale et européenne	152
B. Des expériences jusqu'alors peu probantes en France	159
Chapitre 2. Un levier de revalorisation du Parlement.....	163
Section 1. La rénovation des outils de contrôle	164
§1. L'extension du champ du contrôle parlementaire.....	164
A. Une revalorisation du Parlement qui passe par la définition de ses missions	165
B. Un contrôle parlementaire renforcé en matière de politique européenne	173
C. Un contrôle parlementaire accru en matière de défense.....	179
D. Le contrôle des nominations présidentielles	186
§2. Le renforcement des outils existants	193
A. Une coopération plus étroite entre le Parlement et la Cour des Comptes	193
B. La constitutionnalisation des commissions d'enquête	203
§3. Rendre sa place au contrôle en séance publique	205
A. Le partage de l'ordre du jour	205
B. La consécration des questions au Gouvernement	211
C. Un changement substantiel : le vote de résolutions parlementaires	212
Section 2. Une innovation majeure : les études d'impact	219
§1. 2008 : la consécration des études d'impact.....	220
A. Moins légiférer pour mieux légiférer	221
B. Un contrôle de recevabilité.....	225
§2. Un contrôle de recevabilité limité.....	228
A. Un contrôle partiel.....	229
B. Des contraintes procédurales	231
C. Une sanction limitée	233
Conclusion de la Première partie.....	237
Seconde Partie : Une mise en œuvre contrastée.....	239
Chapitre 3. L'Assemblée nationale : entre modernisation et innovation	241

Section 1. La modernisation des outils de contrôle et d'évaluation : un enjeu politique et institutionnel majeur.....	241
§ 1. La revalorisation du contrôle à l'Assemblée nationale : une question éminemment politique	242
A. Une réforme du règlement conflictuelle	243
B. L'affirmation du pluralisme	248
§2. Un contrôle parlementaire renouvelé dans l'esprit de la révision constitutionnelle : la revalorisation du contrôle en séance publique	256
A. Un contrôle diversifié	257
1. Le contrôle des nominations présidentielles	257
2. Le contrôle de l'engagement des forces armées	262
B. La revalorisation du contrôle en séance publique.....	263
1. La semaine de contrôle	264
2. La modernisation des séances de questions	266
Section 2. Un choix innovant en matière d'évaluation des politiques publiques : le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.....	268
§1. Des influences politiques déterminantes	268
A. Une réflexion menée en amont de la réforme constitutionnelle.....	269
B. Un comité au service de stratégies politiques	283
§2. La difficile genèse du CEC	286
A. Un comité façonné par les réticences	286
B. Le CEC : un organe transversal et transpartisan	291
§ 3. Confrontations autour des pouvoirs du CEC.....	297
A. La censure du Conseil Constitutionnel	297
B. La confrontation avec le Sénat sur les compétences du CEC	299
§ 4. Un fonctionnement original.....	307
A. Une organisation interne à éprouver	307
1. Fonctionnement.....	307
2. La définition du programme de travail.....	311
3. Une méthodologie originale	319
4. Des moyens d'investigation inédits	326
B. Effectivité du droit de suite et publicité des travaux : deux impératifs pour le CEC	
341	
1. Un droit de suite effectif.....	341
2. Une publicité encore faible	345
Chapitre 4. Sénat : Une réforme constitutionnelle soumise à interprétation	348
Section 1. Donner au contrôle un contenu stratégique	349
§1. Un effort programmatique.....	350

A.	La consécration des commissions permanentes.....	350
B.	La mise en place d'un programme de contrôle, d'évaluation et de prospective au Sénat.....	352
§ 2.	La réorganisation des activités de contrôle.....	354
A.	De nouveaux droits pour l'opposition et les groupes minoritaires.....	354
B.	Le renforcement du contrôle en séance publique	357
Section 2.	Une interprétation originale de la réforme constitutionnelle.....	361
§ 1.	Une assemblée attachée à ses pratiques institutionnelles.....	362
A.	Le renforcement des structures permanentes d'évaluation : les délégations sénatoriales.....	362
1.	La délégation sénatoriale à la prospective.....	363
2.	La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.....	365
3.	La délégation sénatoriale aux outre-mer	367
4.	La délégation sénatoriale aux entreprises	369
B.	Une attention particulière portée aux études d'impact.....	374
§ 2.	Une priorité au Sénat : l'évaluation législative.....	377
A.	L'évaluation des politiques publiques : un concept d'abord administratif.....	377
1.	L'influence déterminante du Secrétaire général du Sénat sur la doctrine sénatoriale en matière d'évaluation.....	377
2.	Le contrôle de l'application des lois : une tradition sénatoriale	380
B.	La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois	383
1.	Une commission issue de contingences politiques et institutionnelles	383
2.	Une commission sous tutelle des commissions permanentes.....	385
	<i>Conclusion de la Deuxième partie</i>	395
	<i>Troisième Partie : La portée de la réforme constitutionnelle</i>	397
	Chapitre 5. Un impact limité.....	399
Section 1.	L'organisation du travail parlementaire	400
§1.	Le développement du contrôle et de l'évaluation à l'Assemblée nationale	400
A.	Des pouvoirs d'investigation étoffés.....	400
1.	Les commissions permanentes.....	401
2.	Les organes permanents de contrôle et d'évaluation	407
B.	Un contrôle médiatique privilégié par les députés.....	409
1.	Un intérêt constant pour le questionnement.....	409
2.	La montée en puissance des commissions d'enquête.....	412
§2	La consécration de l'expertise au Sénat	416
A.	Un travail d'investigation considérable.....	416
B.	Le contrôle ou la manifestation d'un rôle de contre-pouvoir	418

1. Une autonomie revendiquée.....	418
2. Une expertise source de légitimité	419
C. Un contrôle sénatorial en constante évolution	423
§ 3. Des innovations décevantes.....	428
A. Un rapport opposition/ majorité toujours conflictuel à l'Assemblée nationale.....	428
B. Une semaine de contrôle désertée	432
Section 2. L'exercice du mandat parlementaire	439
§ 1. Un investissement inchangé dans les activités de contrôle et d'évaluation	439
A. Le poids des contraintes du mandat	439
B. L'interdiction du cumul des mandats	444
§ 2. Des équilibres institutionnels inchangés depuis 2008.....	452
A. A l'Assemblée nationale : une expertise encore trop peu valorisée	453
B. Au Sénat : une expertise incontournable	457
Chapitre 6. Une revalorisation en demi-teinte	461
Section 1. Le renforcement de la fonction de contrôle	463
§ 1. Les études d'impact ou l'obligation pour le Gouvernement de justifier ses choix.....	463
A. Une justification partielle et orientée	464
1. Les contraintes politiques.....	464
2. Les contingences techniques	468
3. Une contre-expertise parlementaire limitée	469
A. Un outil plébiscité par les assemblées.....	471
§ 2. La recherche d'un contrôle plus efficace.....	480
A. Le contrôle de l'application des lois	481
B. Des rapports d'information rationalisés	489
C. Un contrôleur concurrencé	493
D. Un souci d'amélioration.....	497
1. Renforcer les commissions permanentes	497
2. Consolider les nouvelles prérogatives.....	499
3. Réaménager le contrôle en séance publique	500
Section 2. Un évaluateur contesté.....	503
§1. Une évaluation des politiques publiques embryonnaire.....	503
A. Les limites conceptuelles	504
B. Les limites méthodologiques	506
C. Les limites organisationnelles	510
D. Des résultats encourageants.....	515
E. Une évaluation sénatoriale quasi inexistante	519
§2. Une évaluation parlementaire concurrencée	521
A. Une scène évaluative concurrentielle	521

1. La mainmise de l'Exécutif sur l'évaluation	522
2. La concurrence du secteur privé	527
B. Le nécessaire renforcement des moyens d'expertise	532
1. La Cour des Comptes, auxiliaire indispensable du Parlement	533
2. Les autres recours envisageables	542
Section 3. L'impact sur l'image du Parlement	544
A. La faible perception du contrôle et de l'évaluation	544
B. Une vigilance citoyenne en plein essor	548
<i>Conclusion de la Troisième partie</i>	555
<i>Conclusion générale</i>	557
<i>Bibliographie</i>	563
<i>Sources électroniques</i>	603
<i>Table des annexes</i>	605

Introduction

« *Un Parlement pour quoi faire ?* » : la question que posait André Chandernagor¹ semble être le fil conducteur de l'histoire parlementaire de la V^{ème} République. Dès le début, le Parlement souffre d'un déficit de légitimité, qui ira croissant au fur et à mesure des décennies. Cette crise de confiance dans l'institution se manifeste aussi bien chez les juristes que chez les politiques ou les citoyens. Dans le champ universitaire, le déclin de l'Assemblée nationale et du Sénat en tant qu'assemblées politiques délibérantes² est un *leitmotiv* : on leur reproche de légiférer trop et mal. Politistes ou constitutionnalistes ne manquent pas d'évoquer le « *déclin* »³ du Parlement, sa « *décadence* »⁴ voire même sa « *domestication* »⁵, tandis que l'opinion publique le considère communément comme une « *chambre d'enregistrement* »⁶. Les critiques faites au Parlement ont persisté malgré les multiples révisions constitutionnelles⁷.

C'est dans ce contexte de « *désenchantement* »⁸ constitutionnel qu'a été promulguée, le 23 juillet 2008, une nouvelle loi constitutionnelle. Un volet important du texte est consacré au Parlement : la réécriture de l'article 24 apparaît comme l'une des innovations majeures de cette vingt-quatrième réforme de la Constitution de

¹ CHANDERNAGOR André, *Un parlement pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967.

² AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, Paris, Domat, Montchrestien, 2010, p. 1.

³ DABEZIES Pierre, « Le déclin du Parlement », *Projet*, n° 56, juin 1971, p. 67.

⁴ DURAND Patrick, « La décadence de la loi dans la Constitution de la Ve République », *JCP*, n° 1470, 1959.

⁵ LASCOMBE Michel, *Droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridique », 5^{ème} éd., 1997, p. 83.

⁶ CAMBY Jean-Pierre, SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs/Politique », 5^{ème} éd., 2010, p. 9.

⁷ Entre 1960 et 2008, la Constitution de 1958 a été révisée à vingt-quatre reprises mais quatre concernent spécifiquement le Parlement : la révision de 1963 relative à la session parlementaire, celle de 1974 permettant à 60 députés et 60 sénateurs de déférer une loi au Conseil Constitutionnel, celle de 1995 instaurant la session parlementaire unique puis enfin celle de 2008 relative à la modernisation des institutions.

⁸ AVRIL Pierre, « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V^{ème} République », *Pouvoirs*, n°126, septembre 2008, pp. 6-7.

1958. Alors que cet article se contentait de préciser la structure du Parlement et son mode d'élection, le Constituant a choisi de mentionner expressément les missions du Parlement : voter la loi, contrôler l'action du Gouvernement, évaluer les politiques publiques. Se pose désormais la question de savoir quelle place le contrôle et l'évaluation occupent au Parlement depuis la réforme constitutionnelle de 2008, problématique que nous aborderons dans une perspective de science politique. Si celle-ci a pu délaissier les études parlementaires (I), la réforme de 2008 marque un changement institutionnel majeur que la science politique ne peut ignorer (II).

I. Les études parlementaires : parents pauvres de la science politique française

Pour se démarquer du droit constitutionnel à laquelle elle a longtemps été couplée, la science politique s'est détournée de l'étude des assemblées parlementaires et de leurs élus (A). Force est de constater que ce désintérêt touche à sa fin (B).

A. La traversée du désert des études parlementaires

Pendant de longues années, la science politique a été considérée comme indissociable du droit constitutionnel : comme le fait remarquer Pierre Favre, les études constitutionnelles françaises ont toujours comporté des développements relatifs à l'étude comparée et à la classification des régimes politiques, au fonctionnement des institutions politiques, à la présentation des différentes doctrines politiques, aux projets de réforme de l'Etat⁹ ; les grands traités de droit constitutionnel de la III^{ème} République témoignent de cette ouverture vers la science politique¹⁰. En effet, si les premiers manuels de droit constitutionnels se contentaient de décrire « *l'organisation politique telle qu'elle est* »¹¹, dès l'instant où les constitutionnalistes chercheront, comme Adhémar Esmein, à « *dégager et à construire la théorie juridique des institutions fondamentales et des règles supérieures qui figurent dans le droit constitutionnel* », par la recherche de «

⁹ FAVRE Pierre, « La science politique en France depuis 1945 », *Revue internationale de science politique*, vol.2, n°1, 1981, p. 98.

¹⁰ LAFERRIERE Jean, *Le nouveau droit public de la France*, Sirey, 1941.

¹¹ SAINT GIRONS Antoine., *Manuel de droit constitutionnel*, Larose, 2^{ème} éd., 1885, p. 111.

principes généraux »¹², ils sont conduits à adopter une démarche historique et comparative ; l'analyse des textes débouche alors sur la confrontation avec la pratique, notamment parlementaire, comme l'a notamment fait Joseph Barthélémy¹³.

Si la création de l'École libre des sciences politiques par Emile Boutmy a entraîné une rupture institutionnelle et académique avec les facultés de droit¹⁴, les parlements ont continué à être étudiés par les juristes, dans le cadre de typologies des différents régimes politiques. Le Parlement français était également abordé au détour d'une réflexion sur la démocratie représentative : Emile Faguet classe cette question au premier rang des trois ou quatre « grands faits » qui ont dominé le XIX^{ème} siècle¹⁵ ; l'histoire politique de la III^{ème} République, faite de crises multiples, pousse la doctrine à s'interroger sur la nature de la démocratie représentative.

Parce que la III^{ème} République était un régime d'assemblée, la question parlementaire a fait l'objet de nombreuses analyses. En droit constitutionnel d'abord, où l'ampleur des recherches est significative¹⁶. Des chroniques minutieuses, à visée documentaire, sont alors consacrées à la vie parlementaire : Léon Muel publie en 1899 une recension des *Crises ministérielles de 1895 à 1898*¹⁷ ; Alphonse Bertrand, secrétaire-rédacteur au Sénat, fait paraître à partir de 1899, à chaque renouvellement des assemblées, un recueil bibliographique des nouveaux parlementaires, accompagné de nombreux documents politiques¹⁸. Quant à *l'Annuaire du Parlement*, fondé en 1898, il propose près d'un millier de pages d'études, de chronologies, de bibliographies, d'informations sur la composition des commissions permanentes, les

¹² ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, Préface à la 1^{ère} éd., 1895.

¹³ BARTHELEMY Joseph, DUEZ Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, nouvelle éd., 1933.

¹⁴ FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France, 1870-1914*, Fayard, 1989.

¹⁵ FAGUET Emile, « Que sera le XX^{ème} siècle ? » in *Questions politiques*, Colin, 1899.

¹⁶ Les premiers ouvrages de droit constitutionnel traitent de questions générales : FUZIER-HERMAN, *La séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel*, A. Marèsq l'aîné, 1880 ; LEFEBVRE Charles, *Étude sur les lois constitutionnelles de 1875*, A. Marèsq l'aîné, 1882. Progressivement, les travaux sont devenus plus spécialisés et plus techniques : DESPLACES Henri, *De la légitimité des Chambres hautes et des principes qui président à leur recrutement*, Aix, 1892 ; HERVIEU Henri, *Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents états organisés*, Larose, 1893 ; LARCHER Emile, *L'initiative parlementaire en France*, Rousseau, 1895 ; SIGNOREL Jean, *Étude de législation comparée sur le référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif*, A. Rousseau, 1896 ; MATTER Paul, *La dissolution des assemblées parlementaires, étude de droit public et d'histoire*, Alcan, 1898.

¹⁷ MUEL Léon, *Crises ministérielles de 1895 à 1898*, Paris, Larose, 1899.

¹⁸ FAVRE Pierre, *ibid.*, p. 217.

projets et les positions de lois ; sans compter près de cinq cent pages consacrées à la biographie des députés et sénateurs, la composition des groupes politiques parlementaires, la liste des ministères depuis la présidence d'Adolphe Thiers ou encore la liste des députés par département¹⁹.

Apparaissent également alors les premiers questionnements de science politique sur le Parlement, comme en témoignent les nombreux ouvrages publiés par les défenseurs du scrutin proportionnel : en 1888, la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle fait ainsi paraître un important travail collectif sur ce sujet, *La représentation proportionnelle, Etudes de législation et de statistique comparées*²⁰ ; la Société a en effet pour objet « d'étudier ce qui a été dit ou fait dans les différents pays pour l'application du principe de la représentation proportionnelle [...] de faire connaître les systèmes proposés »²¹. Il ne s'agit donc pas d'une démarche réellement scientifique mais de « politique expérimentale »²² : elle souhaite « faire œuvre de législation comparée [...], examiner impartialement tous les procédés et déterminer les effets qu'ils paraissent avoir produit »²³. Sa publication de 1888 n'en est pas moins révélatrice : après avoir présenté un important recueil d'études précises sur les débats relatifs à la représentation proportionnelle en Europe et aux Etats-Unis²⁴, l'ouvrage propose divers calculs statistiques sur les rapports entre le nombre d'électeurs d'un parti et le nombre de sièges au Parlement ou sur le nombre d'électeurs que représente chaque député ; il analyse enfin les effets des différents modes de scrutin. Cette scientificité de la démarche préfigurait l'œuvre fondatrice d'André Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest*²⁵.

De la Grande Guerre aux années 30, la science politique française stagne : non seulement la guerre marque un coup d'arrêt dans les recherches mais « l'imbrication

¹⁹ *Idem*

²⁰ Société pour l'étude de la représentation proportionnelle, *La représentation proportionnelle, Etudes de législation et de statistique comparées*, F.Pichon, 1888.

²¹ *Idem*

²² FAVRE Pierre, *idem*

²³ Société pour l'étude de la représentation proportionnelle, *idem*

²⁴ Une centaine de pages sont consacrés aux débats américains, avec des notes détaillées Etats par Etats

²⁵ SIEGFRIED André, *Tableau politique de la France de l'Ouest*, Armand Colin, 1913. Ce livre est reconnu dans le monde entier comme fondateur de l'étude scientifique des élections. Pour une analyse détaillée de cette œuvre, voir FAVRE Pierre, *ibid*, p. 235 et suiv. ; NIESS Alexandre, « Il y a cent ans, le *Tableau politique de la France de l'Ouest* par André Siegfried », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, vol. hs 10, n°2, 2014, pp. 159-164.

paralysante des champs scientifiques »²⁶ explique l'absence d'œuvre novatrice durant cette « *décennie noire* »²⁷. En revanche, aux Etats-Unis, la science politique continue à se développer comme en atteste le doublement du nombre d'adhérents à l'Association américaine de science politique entre 1920 et 1940²⁸. En Grande-Bretagne, cette même période a vu la création de nouvelles revues de science politique, telles que *International Affairs* en 1922, *Public Administration* en 1923, *Political Quarterly* en 1930 ou *Politica* en 1934. En Allemagne, la science politique a été enrichie par les travaux de Max Weber, Carl Schmitt ou encore de l'autrichien Hans Kelsen. Les années 30 marquent un renouveau de la science politique française, mais en dehors du champ des études parlementaires : les chercheurs s'en détournent, si ce n'est à travers la question de la crise de l'Etat en France²⁹, pour se consacrer aux nouveaux régimes politiques issus de la guerre³⁰ et à l'étude des problèmes des contemporains.

A partir de 1945, un tournant s'opère. Conscients que la seule référence aux règles constitutionnelles ne suffit pas pour expliquer la réalité du fonctionnement politique, les constitutionnalistes se tournent vers la science politique, qui va connaître sous leur impulsion un véritable essor, comme en témoignent la création en 1949 de l'Association française de science politique, le lancement en 1951 de la *Revue française de science politique* et l'introduction d'enseignements de science politique dans les études de droit³¹. Si les constitutionnalistes s'accordaient sur la nécessité d'adopter un point de vue de science politique, restaient à définir ses modalités : Maurice Duverger a choisi, dans son manuel³², d'associer purement et simplement le droit et la science politique tandis que Marcel Prélôt rappelle que « *la*

²⁶ FAVRE Pierre, *ibid.*, p. 310.

²⁷ *Idem*

²⁸ L'Association américaine de science politique comptait environ 1300 adhérents en 1920 ; en 1940, elle en comptait 2800.

²⁹ BARTHELEMY Joseph, *La crise de la démocratie représentative*, Rapport, Institut international de droit public, 1928. Sur la crise de l'Etat, voir de JOUVENEL Robert, *Feu l'Etat*, coll. « Petits guides politiques, Ferenczi, 1923 ; VIANCE Georges, *Préface à une réforme de l'Etat*, Declée de Brouwer, 1924.

³⁰ PRELOT Marcel, *L'empire fasciste*, 1936 ; PELLOUX Robert, *Le parti national-socialiste et ses rapports avec l'Etat*, 1936.

³¹ CHEVALLIER Jacques, « Droit constitutionnel et institutions politiques : les mésaventures d'un couple fusionnel » in *La République – Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, LGDJ, 200.

³² DUVERGER Maurice, *Manuel de droit constitutionnel et de science politique*, Paris, 5^{ème} éd., 1948.

confusion des genres » doit être évitée³³. Il s'agit en réalité de « *faire passer l'étude de l'Etat et des constitutions de l'âge métaphysique à l'âge positif* »³⁴, projet repris par Georges Burdeau³⁵ avant d'être abandonné. Finalement, en 1954, un compromis sera trouvé : les constitutionnalistes choisissent de compléter l'analyse juridique classique par une ouverture vers la science politique. Ils estiment en effet que le terme d'institution politique invite à « *considérer la vie politique comme un objet d'étude par-delà les règles de droit qui la régissent* »³⁶, ce qui conduirait à « *déborder le droit constitutionnel* »³⁷.

Dans les années 50 et 60, le champ parlementaire est appréhendé par les politistes dans une perspective institutionnaliste, dans la ligne des travaux de Maurice Duverger³⁸ : les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif³⁹, les procédures internes des assemblées⁴⁰ ou l'effet des modes de scrutin⁴¹ sont explorés. Les analyses portent également sur la question de la domination de l'exécutif.

Avec l'apparition du parlementarisme majoritaire dès la première législature, le Parlement s'est retrouvé cantonné à un rôle de soutien de l'Exécutif : il s'est donc vu contraint d'intégrer dans ses mœurs et ses habitudes les règles du jeu majoritaire. Cette problématique se développe en 1967 dans un article de Maurice Duverger⁴² et

³³ PRELOT Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 9^{ème} éd., 1984, p. 27.

³⁴ PRELOT Marcel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, PUF, Coll. Thémis, 4^{ème} éd., 1959, p. VII.

³⁵ BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, LGDJ, 1949.

³⁶ VEDEL Georges, *Cours de droit constitutionnel et institutions politiques*, 1958-59, p. 10.

³⁷ HAURIOU André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 5^{ème} éd., 1972, p. 21.

³⁸ Son ouvrage pionnier consacré aux partis politiques a marqué un tournant dans le développement de la science politique française. Voir DUVERGER Maurice, *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1951.

³⁹ L'analyse des rapports entre l'exécutif et le législatif a été réalisée le cadre de synthèses pédagogiques (GOGUEL François, GROSSER François, *La politique en France*, Armand Colin, 1964), dans des ouvrages plus historiques (REMOND René, *La vie politique en France depuis 1789*, Armand Colin, 1965 ; CHAPSAL Jacques, LANCELOT Alain, *La vie politique en France depuis 1940*, PUF, 1966) ou encore dans des thèses de doctorat (AVRIL Pierre, *Le régime politique de la V^e République*, Paris LGDJ, 1964 ; GICQUEL Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République : Bilan d'un septennat*, LGDJ, 1968).

⁴⁰ HAMON Léo, *Quand les assemblées parlementaires ont des juges. Quelques réflexions sur l'équilibre constitutionnel de 1959*, Dalloz, 1959 ; DAUDET Yves, *La présidence des assemblées parlementaires françaises*, PUF, 1965 ; BROUILLET Alain, *Le droit d'amendement dans la Constitution de la V^e République*, PUF, 1978.

⁴¹ DUVERGER Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951 ; « Paradoxe d'une réforme électorale » in *Le référendum de septembre et les élections de novembre 1958*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1960, pp. 221-240.

⁴² DUVERGER Maurice, « L'avenir du parlementarisme majoritaire », *Le Monde*, 19-20 février 1967

trois contributions de Jean-Luc Parodi⁴³. Les travaux de Jean-Luc Parodi⁴⁴ mettent en évidence le poids de la contrainte majoritaire : malgré les réticences des parlementaires à se plier à ces nouvelles règles, les mécanismes majoritaires fonctionnent « *dans toute leur rigueur et leur exigence* »⁴⁵. Ces analyses sont reprises et développées⁴⁶ : tout au long des années soixante, les études parlementaires sont consacrées au thème, devenu classique par la suite, du « déclin » du Parlement⁴⁷.

Parce qu'il n'y a pas de recherche sans publications⁴⁸, les maisons d'édition et les revues ont elles aussi contribué à diffuser et promouvoir les recherches sur le parlement⁴⁹. Des chroniques régulières, consacrées à l'évolution des institutions et de leurs pratiques, se sont développées dans les revues juridiques : la *Revue du droit public* s'est dotée d'une rubrique « *Vie et droit parlementaire* », présentant « *une actualisation élaborée des discussions parlementaires touchant à l'interprétation du droit et à son application* »⁵⁰ et détaillant « *la vie des assemblées* »⁵¹. En revanche, la « chronique constitutionnelle », publiée chaque trimestre dans la revue *Pouvoirs*, consiste en un *memento* de la vie juridique ; la « chronique constitutionnelle » de *l'Annuaire de la législation française et étrangère*, publiée une fois par an, elle présente un large panorama de la vie politique française. Ces chroniques se sont toutefois développées dans des revues juridiques, preuve que la science politique

⁴³ PARODI Jean-Luc, « Forces politiques, institutions et système majoritaire », *Projet*, 13 mars 1967, p. 269-283 ; « Esquisse d'une problématique du système majoritaire français » in « La France va-t-elle au bipartisme ? », *France-Forum*, mai-juin, pp. 2-6 ; « Les difficultés du parlementarisme majoritaire », *Revue Française de Science Politique*, 17 (5), octobre 1967, pp. 928-931.

⁴⁴ Jean-Luc Parodi a systématisé la problématique majoritaire et l'a développée en termes de contraintes cumulatives dans sa thèse, *La Cinquième République et le système majoritaire*, Paris, Institut d'études politiques, 1973 ; voir également numéro de la RFSP qu'il a dirigé, « Le parlement français sous trois présidents, 1958-1980 », *Revue française de science politique*, 31 (1), février 1981 ; ou encore à son ouvrage, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République, 1958-1962*, Paris, Armand Colin, 1972.

⁴⁵ PARODI Jean-Luc, « Les difficultés du parlementarisme majoritaire », *op.cit.*, p. 931.

⁴⁶ ALTSCHULER Georges, « Majorité et opposition en France », *Revue de la Société des études et de l'expansion*, n°239, janvier-février 1970, pp. 37-59 ; HAMON Léo, *Fait majoritaire et institutions de la République depuis 1969*, Conférence faite le mardi février 1971, Paris 1971 ; BACOT Guillaume, « Du bipartisme dans la Constitution de la Cinquième République », *Revue du droit public*, janvier-février, 1978.

⁴⁷ La permanence du thème du déclin a fait l'objet de nombreuses analyses. On peut citer notamment TOULEMONDE Gilles, *Le Déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, thèse, université Lille-II, 1998.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 227.

⁴⁹ PARODI Jean-Luc, AUBERT Véronique, « Analyse bibliographique du Parlement de la Cinquième République », *RFSP*, vol.31, n°1, 1981.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 234.

⁵¹ *Idem*

française, en ce qui concerne les études parlementaires, reste étroitement liée au droit public, dont elle est issue.

A partir du milieu des années 70, un décloisonnement disciplinaire s'opère au sein des études parlementaires : le Parlement commence alors à être étudié dans une perspective sociographique. Des méthodes et des problématiques issues de la sociologie, de l'histoire ou de l'anthropologie viennent enrichir les recherches en science politique ; les travaux empiriques, basés sur l'observation systématique des faits et l'analyse de terrain, se multiplient ; la science politique s'ouvre à de nouveaux questionnements tels que l'application de la théorie des coalitions⁵², le développement de l'analyse stratégique⁵³ ou la représentativité des élites⁵⁴.

Les études parlementaires bénéficient de ce mouvement d'ouverture. Le Parlement a continué à être analysé selon une perspective juridique : les effets des modes de scrutin et les six élections législatives ont été amplement commentés⁵⁵, tout comme les spécificités du parlement français par rapport à ses homologues étrangers⁵⁶. Mais l'ouverture de la science politique aux méthodes de la sociologie a renouvelé l'approche du Parlement. Le personnel parlementaire a ainsi fait l'objet de nombreuses études, tels que les travaux de Pierre Birnbaum⁵⁷, Mattei Dogan⁵⁸ ou Daniel Gaxie⁵⁹. Les chercheurs se sont ainsi intéressés à la place du personnel

⁵² BONNET Gilbert, « La théorie des coalitions selon William Riker. Essai d'application aux élections municipales françaises de 1965 et 1971 », *Revue française de science politique*, 22^e année, n°2, 1972, pp. 269-282.

⁵³ Au sens où l'entend Michel TROPER dans son article « La Constitution et ses interprétations sous la Cinquième République » in *Pouvoirs*, n°4, 1978, p. 71.

⁵⁴ CHARLOT Jean, « Les élites politiques en France de la Troisième à la Cinquième République », *Archives européennes de sociologie*, 14 (1), 1973, pp.78-92.

⁵⁵ Voir PARODI Jean-Luc, AUBERT Véronique, *ibid.*, pp. 248-251.

⁵⁶ AMELLER Michel, *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris, PUF, 1966 ; COLLIARD Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques 1978 ; PAXTON John, *World legislatures*, Londres, Macmillan, 1974.

⁵⁷ BIRNBAUM Pierre, *Les Sommets de l'État. Essai sur l'élite du pouvoir en France*, Paris, Seuil, 1977

⁵⁸ DOGAN Mattei, « Les filières de la carrière politique en France », *Revue française de sociologie*, vol. 8, 1967, pp. 468-492 ; « Note sur le nouveau personnel parlementaire » in GOGUEL François, *Le référendum d'octobre et les élections de novembre 1962*, Paris, Presses de la fondation nationale de science politique, 1965.

⁵⁹ GAXIE Daniel, « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, février 1980, n° 1, p. 545.

parlementaire au sein du personnel politique français⁶⁰, mais aussi à la sociographie de l'Assemblée nationale⁶¹ ; le Sénat n'a en revanche fait l'objet d'aucune étude spécifique. La carrière parlementaire ou la place des partis politiques au sein des assemblées⁶² ont constitué de nouveaux axes de recherche. La multiplicité de ces questionnements atteste de la vitalité des études parlementaires.

Après cette période, la science politique française s'est désinvestie des études parlementaires dans les années 80. Deux raisons majeures expliquent ce phénomène. D'une part, l'instauration du parlementarisme rationalisé a considérablement affaibli le rôle du Parlement⁶³ et ni l'alternance politique ni les cohabitions n'ont modifié le rapport de force entre l'exécutif et le législatif. D'autre part, cherchant à s'autonomiser du droit public dont elle est issue, la science politique, en dehors de quelques travaux spécifiques⁶⁴, a abandonné l'étude des institutions aux juristes et aux historiens⁶⁵ : les historiens et les chercheurs en sociologie historique⁶⁶ ont pleinement investi ce champ d'étude : le travail de Christophe Charle sur les élites

⁶⁰ AUBERT Véronique, PARODI Jean-Luc, « Le personnel politique français », *Projet*, n°147, 1976, pp.787-801 ; DUHAMEL Alain, *La classe politique française*, Paris, Service de polycopie de la Fondation nationale des sciences politiques, 1977 ; LAURENS André, *Le métier politique, la conquête du pouvoir*, Paris, A. Moraud, 1980.

⁶¹ Les chercheurs se sont essentiellement intéressés à la présence croissante des hauts-fonctionnaires au sein de l'Assemblée nationale : DROUOT Guy, *Les fonctionnaires députés sous la Cinquième République*, Thèse de droit, Aix-Marseille, 1975 ; de BAECQUE Francis, « Interpénétration des personnels politique et administratif », rapport renoncé in Association française de science politique, *L'administration et la politique en France sous la Cinquième République*, Paris, 1979 ; DEBBASCH Charles, *L'administration au pouvoir*, Paris, Calmann-Lévy, 1969. En revanche, la catégorie des enseignants, encore plus importante d'un point de vue numérique n'a fait l'objet que de deux études : BIRNBAUM Pierre, « Les enseignants les intellectuels technocrates et le personnel politique », *Politique aujourd'hui*, 1-2, 1978, pp. 58-63.

⁶² Pour une étude détaillée des publications sur ces questions, voir PARODI Jean-Luc, AUBERT Véronique, *ibid.*, pp. 51-261.

⁶³ COSTA Olivier, « Review symposium article. The state of legislative studies in France », *French politics*, vol.8, 2010, p.68

⁶⁴ Les numéros de la revue *Pouvoirs* ont régulièrement traité de l'Assemblée (34, 1985), du Sénat (44, 1988), du Parlement (64, 1993). Du côté de la sociologie politique, on citera « L'ordre parlementaire », *Politix*, 20, 1992, et Daniel Gaxie, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 2003.

⁶⁵ CHARLE Christophe, *Les élites de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard, 1987.

⁶⁶ En socio-histoire, voir les travaux de Jean Joana : « L'invention du député. Réunions parlementaires et spécialisation de l'activité politique au XIX^e siècle », in *Politix*, vol. 9, n°35, 1996 pp. 23-42 ; « De la barre à la tribune », *Revue française de science politique*, n°48 (3-4), 1998, pp. 480-506 ; *Pratiques politiques des députés français. Du dilettante au spécialiste*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; WILLEMEZ Laurent, *Des avocats en politique (1840-1880). Contribution à une socio-histoire de la profession politique en France*, Thèse de science politique, Université de Paris I, 2000.

politiques, se situe ainsi à « *la charnière entre l'histoire et la sociologie* »⁶⁷ ; plusieurs thèses d'histoire sur les parlementaires ont également été soutenues⁶⁸. Ces travaux historiques proposent des analyses riches d'enseignements sur le travail parlementaire et la vie à l'Assemblée, notamment en ce qui concerne les jeux des groupes parlementaires, les liens entre parlementaires et fonctionnaires, les affinités électives liées à la formation commune ou à la même origine professionnelle des députés⁶⁹.

Force est de constater que le désintérêt de la science politique pour les études parlementaires constitue une spécificité française. Aux Etats-Unis, l'intérêt de la discipline pour les *legislative studies* ne s'est pas démenti, comme en témoigne le fait que la grande majorité des études s'intéressant aux pratiques d'assemblées ont été publiées aux Etats-Unis⁷⁰. Cet intérêt persistant s'explique, selon Olivier Nay, par l'importance des pouvoirs que détient le Congrès américain⁷¹. Au Royaume-Uni, la recherche sur les *legislative studies* s'est avérée tout aussi dynamique, comme en témoigne la création d'une revue entièrement consacrée à l'étude de la vie parlementaire, *The Journal of Legislative Studies*. Ce long hiver des études parlementaires françaises semble toutefois toucher à sa fin.

B. Un retour au Parlement

⁶⁷ ALBERTINI Pierre, « *Les Élités de la République, 1880-1900*, Paris, Fayard, 1987, (L'espace du politique) » *Histoire de l'éducation*, n° 38, 1988, p. 141.

⁶⁸ Voir ROUSSELLIER Nicolas, *Phénomène de majorité et relation de majorité en régime parlementaire : le cas du bloc national en France dans le premier après-guerre européen (1919-1924)*, thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques, 1992 ; ANDRE Patrick, *les députés bonapartistes de la Troisième République (1871-1940)*, thèse de doctorat, 1995 ; ANCEAU, Éric, *Les députés du Second empire. Prosopographie d'une élite du XIXe siècle*, Thèse de doctorat d'histoire, Université de Paris IV Sorbonne, 1997.

⁶⁹ Sur ce dernier point voir par exemple MARNOT Bruno, *Les ingénieurs au Parlement sous la IIIe République*, Paris, Editions du CNRS, 2000.

⁷⁰ MELLER Norman, « Legislative behavior research » in *The Western political quarterly*, 13 mars 1960, pp. 131-153; PATTERSON Samuel, « Comparative legislative behavior review essay », *Midwest journal of political science*, 1968, pp. 599-616; PATTERSON Samuel, *The British House of Commons as focus for political research*, Comparative legislative research center Reprint series, Department of political science University of Iowa Iowa City ; JEWEL Malcolm F., « Legislative studies in Western democracies, comparative perspective », *Legislative studies quarterly*, november 1978, pp. 537-554 .

⁷¹ NAY Olivier, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, n°4, 2003 p. 537.

Depuis le début des années 90, on note un « *retour au Parlement* »⁷². Ce « retour » s'inscrit dans un contexte général de redécouverte des institutions par la science politique. Les politistes ont réinvesti les études parlementaires, dans une perspective renouvelée : de nouvelles interprétations ont été proposées « *quant aux dimensions proprement institutionnelles de la vie politique, fortement imprégnées d'histoire, de la sociologie et de l'économie* »⁷³. Comme le soulignent Patrice Duran et Gilles Martin, « *si l'État reste encore l'institution emblématique du pouvoir politique, les mutations de la régulation politique, dans un contexte où l'État lui-même est fragilisé, conduisent à porter une attention plus soutenue aux cadres institutionnels à travers lesquels il convient de penser la gouvernance des sociétés modernes* »⁷⁴. Cette attention portée aux cadres institutionnels a conduit la discipline à s'interroger sur la représentation politique⁷⁵, la persistance des institutions politiques ou leur évolution⁷⁶. Ce regain d'intérêt pour les institutions n'est pas propre à la France : aux Etats-Unis, un « néo-institutionnalisme » s'est développé au milieu des années 80 en réaction au « vieil institutionnalisme » qui faisait des institutions « *les fondements et les cadres de la vie politique* »⁷⁷ et aux *behaviouristes* pour qui les institutions politiques sont le fruit de déterminants sociaux. Les néo-institutionnalistes considèrent au contraire que celles-ci « *ont une influence sur les acteurs et les processus sociaux* »⁷⁸. Trois écoles de pensées découleront de ce mouvement néo-institutionnaliste : l'institutionnalisme historique, l'institutionnalisme des choix rationnels et l'institutionnalisme sociologique⁷⁹.

⁷² ROZENBERG Olivier, KERROUCHE Éric, « Retour au Parlement », *Revue Française de science politique*, 3, 2009, vol.59, pp. 397-400.

⁷³ DURAN Patrice, MARTIN Gilles, « Regards croisés sur les institutions », *Idées économiques et sociales*, vol. 159, n°1, 2010, p. 4.

⁷⁴ *Idem*

⁷⁵ HAYAT Samuel, SINTOMER Yves, « Repenser la représentation politique », *Raisons politiques*, vol. 50, n°2, 2013, pp. 5-11 ; SINTOMER Yves, « Les sens de la représentation politique : usages et mésusages d'une notion », *ibid.*, pp. 13-34 ; REVAILT D'ALLONNES Myriam, « Les paradoxes de la représentation politique », *Études*, tome 419, n°12, 2013, pp. 629-638 ; MINEUR Didier, *Archéologie de la représentation politique*, Paris, Presses de Science Po, 2010.

⁷⁶ Sur les différentes perspectives d'analyses des institutions politiques, voir DURAN Patrice, Duran, Patrice, « Le politique au prisme de ses institutions », *Idées économiques et sociales*, *ibid.*, pp. 6-17.

⁷⁷ CHEVALLIER Jacques, *ibid.*

⁷⁸ HERVIER Louise, « Néo-institutionnalisme sociologique » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^{ème} édition, Les Presses de Science Po, 2010.

⁷⁹ DI MAGGIO Paul J., POWELL Walter W., « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, vol. 10, n°40, pp. 113-154.

En France, les institutions ont d'abord été questionnées indirectement par la science politique, « à travers la mise en évidence des contraintes pesant sur l'action collective et l'élaboration des politiques publiques : tandis que le rôle joué par les institutions dans l'élaboration des schèmes cognitifs et normatifs structurant les représentations des acteurs a été mis en évidence, l'analyse comparative des politiques a montré l'importance des configurations institutionnelles, notamment en ce qui concerne le développement des politiques sociales »⁸⁰.

Les politistes se sont également intéressés aux institutions de la V^{ème} République, dans une perspective rompant avec les présupposés juridiques traditionnels. Les travaux de Bernard Lacroix et Jacques Lagroye sur le président de la République⁸¹ ont été l'occasion pour ces auteurs de mener une réflexion plus large sur le droit et les institutions : elle a ainsi posé les jalons d'une analyse politiste des institutions⁸². Le Conseil Constitutionnel a lui aussi fait l'objet de nouvelles analyses en science politique : Bastien François s'est interrogé sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité⁸³, sur la perception du Conseil Constitutionnel par la classe politique, les médias et l'opinion⁸⁴ ou encore sa légitimité⁸⁵. Là encore, il s'agit d'une approche politiste d'une institution juridique. La Constitution elle-même a fait l'objet de nouvelles études : la science politique s'est interrogée sur la naissance de la V^{ème} République⁸⁶ et la pensée constitutionnelle du Général de Gaulle⁸⁷.

⁸⁰ CHEVALLIER Jacques, *ibid.*

⁸¹ LACROIX Bernard, LAGROYE Jacques, *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1992.

⁸² CHEVALLIER Jacques, « B. Lacroix, J. Lagroye, dir., *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution* », *Politix*, vol. 6, n°23, 1993, p.135.

⁸³ FRANCOIS Bastien, « Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue française de science politique*, 47^e année, n°3-4, 1997, pp. 377-404.

⁸⁴ FRANCOIS Bastien, « La perception du Conseil constitutionnel par la classe politique, les médias et l'opinion », *Pouvoirs*, n°105, avril 2003, pp.133-144.

⁸⁵ DRAGO Guillaume, FRANCOIS Bastien, MOLFESSIS Nicolas, *La légitimité de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica, coll. Etudes juridiques, 1999.

⁸⁶ Analyse de la Constitution par la Revue française de science politique en 1959, *Naissance de la Cinquième République*, Presses de Science Po, 1990 ; FRANCOIS Bastien, *Naissance d'une constitution : La Cinquième République : 1958-1962*, Presses de Science Po, 1996 ; DULONG Delphine, *Moderniser la politique. Aux origines de la V^{ème} République*, Paris, L'Harmattan, 1997

⁸⁷ ALIBERT-FABRE Véronique, « La pensée constitutionnelle du général de Gaulle à « l'épreuve des circonstances », *Revue française de science politique*, 40^e année, n°5, 1990, pp. 699-713.

Alors que les pratiques des assemblées ont longtemps été considérées comme un « *angle mort* »⁸⁸ de la science politique, elles font elles aussi l'objet de nouvelles recherches, dans une optique résolument plurielle. Plusieurs sous-disciplines de la science politique s'intéressent en effet à l'institution parlementaire. Les politiques publiques d'abord comme en témoignent les travaux de Pierre Lascoumes et Pierrette Poncela sur le code pénal⁸⁹ ; les auteurs ont analysé la réforme du code pénal en s'intéressant à trois types d'acteurs : les spécialistes du droit public, les experts en politiques publiques et les personnes qui s'intéressent au fonctionnement du Parlement et de l'exécutif. La théorie politique a également contribué à renouveler les études parlementaires : les travaux de Bernard Manin sur le gouvernement représentatif⁹⁰ montrent que le gouvernement représentatif n'a pas pour seule fonction de permettre au peuple de se gouverner lui-même mais qu'il mêle des caractéristiques démocratiques et aristocratiques ; quant à Pierre Rosenvallon, dans son *Histoire de la représentation en France*⁹¹, il envisage la question de la représentation politique du peuple et aborde le Parlement par le biais de la représentativité de l'institution. Plus innovant, l'anthropologie politique s'intéresse également aux pratiques parlementaires : Marc Abélès s'est attaché à décrire les us et coutumes de l'Assemblée nationale dans une perspective anthropologique jusqu'alors inédite⁹² : il décrypte les signes, règles et procédures propres à l'institution et met en lumière les rapports de force internes ; il s'intéresse à tous les aspects de la vie des parlementaires : le travail en commission, le protocole des badges, les différents rituels, comme l'interdiction de s'embrasser dans l'Hémicycle ou le tutoiement généralisé entre les élus.

Le Parlement est également un terrain d'étude privilégié pour la sociologie politique⁹³. Comme le fait remarquer Olivier Nay, « *les instances délibérantes sont*

⁸⁸ NAY Olivier, « La vie à l'assemblée : angle mort de la science politique française », *Revue suisse de science politique*, 9 (3), 2003, pp. 83-9.

⁸⁹ Voir LASCOUMES Pierre, PONCELA Pierrette, *Réformer le Code pénal : où est passé l'architecte ?*, Paris, PUF, 1998.

⁹⁰ MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995.

⁹¹ ROSANVALLON Pierre, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

⁹² ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée nationale*, Paris, Odile Jacob, Poche, 2001.

⁹³ Voir COURTY Guillaume (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2006. Voir également le numéro spécial dirigé par DEMAZIERE Didier, LE LIDEC Patrick, « La politique, un objet pour la sociologie du travail », *Sociologie du travail*, 50 (2), 2008.

*un lieu où les élus font l'apprentissage de compétences, de normes et de savoir-faire professionnels, dans les « temps forts » de la vie démocratique (négociation des budgets, votes de réformes et des grands programmes en séance plénière) comme dans le fonctionnement « ordinaire » de l'institution (travail en commission, réalisation de missions, rédaction de rapports...) »*⁹⁴. C'est également au sein de l'institution que s'opère une grande partie de la socialisation professionnelle des élus. Enfin, l'étude des assemblées, en raison des ressources qu'elles apportent aux élus, fournit de multiples informations sur la construction de la carrière politique⁹⁵. Parce que les assemblées sont « *des instances composites, abritant une multitude d'acteurs aux statuts les plus divers, qui ne disparaissent pas derrière la légitimité première des élus et qui coproduisent ces biens politiques dans le cadre d'interactions* »⁹⁶, la sociologie politique s'est intéressée au personnel parlementaire. De nouvelles sociographies ont ainsi été consacrées aux députés⁹⁷ : l'enquête menée par Erick Kerrouche et Olivier Costa sur les députés⁹⁸ a permis de mieux comprendre d'où viennent ces élus, quels sont leurs rôles et quelle est leur capacité d'influence. Elle vient ainsi combler un déficit de connaissance sur des élites mal connues.

Le travail parlementaire a constitué un autre axe de recherche. Les moyens matériels⁹⁹ mais aussi humains à la disposition des parlementaires ont ainsi été étudiés. Parce que les parlementaires bénéficient de l'aide de fonctionnaires et de collaborateurs, la sociologie s'est attachée à comprendre le rôle joué par ces acteurs dans l'institution¹⁰⁰, en France mais aussi au Parlement européen¹⁰¹. Il s'agit de

⁹⁴ NAY Olivier, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, n°4, 2003, p. 539.

⁹⁵ *Idem*

⁹⁶ BEAUVALLET Willy, « Des collaborateurs aux administrateurs : une sociologie politique des auxiliaires politiques et parlementaires. L'exemple de l'Assemblée nationale », Communication lors du colloque « La représentation politique en question », IEP de Bordeaux, 4-5 avril 2013.

⁹⁷ SINEAU Mariette, VINCENT Tiberj. « Candidats et députés français en 2002. Une approche sociale de la représentation », *Revue française de science politique*, vol. 57, n°2, 2007, pp. 163-185 ; ROUBAN Luc, *Les députés*, Les cahiers du CEVIPOF, n°55, septembre 2011.

⁹⁸ COSTA Olivier, KERROUCHE Éric, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de science Po, 2007.

⁹⁹ GARDEY Delphine, *Le Linge du Palais-Bourbon. Corps, matérialité et genre du politique à l'ère démocratique*, Lormont, Le Bord de l'eau, Coll. « Objets d'histoire », 2015.

¹⁰⁰ TREILLE Éric, « L'écriture parlementaire au quotidien. Le travail des assistants des députés socialistes », *ibid.*, pp. 157-172.

¹⁰¹ Sur le parlement européen, voir MICHON Sébastien, « Les assistants parlementaires au Parlement européen. : Sociologie d'un groupe d'auxiliaires politiques », *Sociologie du travail*, vol. 50, n°2, 2008,

comprendre les réalités d'un métier peu connu et peu formalisé : si le travail des fonctionnaires parlementaire reste identifiable, celui des collaborateurs est sujet à interprétation ; il dépend de leur formation mais surtout des missions que les députés entendent leur confier¹⁰².

Le travail parlementaire a également été examiné à travers le prisme de l'efficacité : alors que la faiblesse du Parlement de la Cinquième République est unanimement dénoncée, il s'agit de mesurer l'influence des parlementaires dans le processus législatif, d'un point de vue institutionnel¹⁰³ mais aussi individuel¹⁰⁴ ; de la qualité du travail des parlementaires dépend en effet la crédibilité du Parlement. C'est dans cette optique que se sont développés les travaux sur la délibération parlementaire¹⁰⁵ : ceux de Jean-Philippe Heurtin ont ainsi permis de mieux comprendre le déroulement des débats parlementaires¹⁰⁶ notamment la part que jouent les rituels, les symboles et les émotions¹⁰⁷.

Dans un contexte de crise de la représentation démocratique la capacité des parlementaires à représenter leurs concitoyens a également fait l'objet de nouvelles

p.169-183. Sur la question des administrateurs et de leur impact sur la fabrique de la loi, voir SZIJ Éric, « La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, vol. 11, n°1, 2009, pp. 93-104.

¹⁰² LE LIDEC Patrick, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du Travail*, 2008, 50 (2), pp. 147-168 ; PHELIPPEAU Éric, « La formalisation du rôle d'assistant parlementaire » in COURTY G. (Ed.), *Le Travail de Collaboration avec les Élus*, Michel Houdiard, Paris, 2005, pp. 63-80.

¹⁰³ LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, vol. vol. 59, no. 3, 2009, pp. 455-478.

¹⁰⁴ MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 135, n°3, 2010, pp. 601-618 ; NAVARRO Julien, GERARD-VAILLANT Nicolas, WOLFF François-Charles, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français. L'apport des techniques de frontières non paramétriques », *Revue française de science politique*, vol. 62, n°4, 2012, pp. 611-636.

¹⁰⁵ FERRIER Jean-Noël, DUPRET Baudouin, LEGRAND Vincent, « Comprendre la délibération parlementaire. Une approche praxéologique de la politique en action », *Revue française de science politique*, vol. 58, no. 5, 2008, pp. 795-815 ; BLONDIAUX Loïc, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? », *Revue Projet*, vol. 268, n°4, 2001, pp. 81-90.

¹⁰⁶ HEURTIN Jean-Philippe, « Architectures morales de l'Assemblée nationale », *Politix*, vol. 7, n°26, pp. 109-140 ; HEURTIN Jean-Philippe *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, 1999.

¹⁰⁷ MICHELI Raphaël, « La construction argumentative des émotions : pitié et indignation dans le débat parlementaire de 1908 sur l'abolition de la peine de mort », in RINN Michaël (dir.), *Emotions et discours. L'usage des passions dans la langue*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2008.

réflexions¹⁰⁸. Enfin, la science politique française s'est ouverte à la question européenne : la « *parlementarisation du régime de l'Union européenne* »¹⁰⁹ a renouvelé l'intérêt de la science politique française pour le Parlement européen : les pouvoirs de l'institution, son élection, son organisation politique et ses membres ont donné lieu à de nombreuses publications¹¹⁰. Les recherches ont notamment porté sur les pratiques parlementaires, comme en témoignent les travaux d'Olivier Rozenberg sur la procédure législative au Parlement européen¹¹¹ ou à ceux de Julien Navarro sur les rôles tenus par les députés européens¹¹².

La multiplicité de ces questionnements atteste de la vitalité retrouvée en science politique des études parlementaires mais aussi de « *la centralité préservée de l'institution au sein des systèmes de gouvernance contemporains* »¹¹³ : même si les assemblées parlementaires ne peuvent plus prétendre au monopole de la représentation, elles restent des arènes où la/le politique se donne à voir de façon privilégiée¹¹⁴. Cette centralité de l'institution parlementaire est à nouveau apparue à l'occasion de la réforme de 2008.

II. La réforme constitutionnelle de 2008 : vecteur d'un changement institutionnel

¹⁰⁸ HAYAT Samuel, « La représentation inclusive », *Raisons politiques*, vol. 50, n°2, 2013, pp. 115-135 ; COHENDET Marie-Anne. « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, vol. 18, n°2, 2004, pp. 41-61.

¹⁰⁹ COSTA Olivier, « Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité », *Politique européenne* 2009/2 (n° 28), p. 130.

¹¹⁰ Pour un état des lieux de la recherche en science politique sur le parlement européen, voir BELOT Céline, MAGNETTE Paul, SAURUGGER Sabine *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, 2008.

¹¹¹ BENDJABALLAH Selma, NOVAK Stéphanie, ROZENBERG Olivier, « Comment doutent les institutions. Réformer la procédure législative de l'Union européenne », *Revue de l'OFCE*, vol. 134, n°3, 2014, pp. 39-51 ; « Présider par plaisir. L'examen des affaires européennes à l'Assemblée nationale et à la Chambre des Communes depuis Maastricht », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 3, 2009, pp. 401-427 ; ROZENBERG Olivier, « L'influence du Parlement européen et l'indifférence de ses électeurs : une corrélation fallacieuse ? », *Politique européenne*, vol. 28, n°2, 2009, pp. 7-36 ; ROZENBERG Olivier, SUREL Yves, « Parlements et Union Européenne », *Politique européenne*, vol. 9, n°1, 2003, pp. 5-29.

¹¹² Sur les pratiques parlementaires au sein du parlement européen, voir les travaux de Julien Navarro : « Le travail parlementaire, un investissement payant ? Les élections comme évaluation rétrospective du bilan des députés sortants », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 17, no. 4, 2010, pp. 141-160 ; *Les députés européens et leur rôle. Sociologie des pratiques parlementaires*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009 ; « Les rôles au Parlement européen. Une typologie des pratiques de représentation », *Revue française de science politique*, vol. vol. 59, n°3, 2009, pp. 479-506.

¹¹³ ROZENBERG Olivier, KERROUCHE Eric, *ibid.*, p. 398.

¹¹⁴ *Idem*

La réforme constitutionnelle de 2008 est d'importance. Son ampleur est sans précédent : trente-neuf articles ont été modifiés, neuf ajoutés, et neuf lois organiques ont été adoptées. La réforme de 2008 a également considérablement modifié les conditions de fonctionnement des assemblées. Les règlements des assemblées ont profondément évolué : celui de l'Assemblée nationale a vu cent-six de ses articles modifiés, vingt-neuf nouveaux ajoutés et neuf supprimés. Afin de saisir les enjeux de cette réforme pour le Parlement, il convient de revenir sur le contexte dans lequel elle a été adoptée ainsi que sur ses principes (A) avant d'évoquer les enjeux qu'elle comporte en matière de contrôle et d'évaluation (B).

A. L'ambition de revalorisation de l'institution parlementaire

En quarante-neuf ans d'existence, la Constitution de la V^{ème} République a été modifiée à vingt-quatre reprises. Ces nombreuses réformes témoignent à la fois de la pérennité et de la mutabilité de la V^{ème} République¹¹⁵. Paradoxalement, alors que la stabilité des institutions de la V^{ème} République est vantée¹¹⁶, le déséquilibre entre un pouvoir exécutif dominant et un pouvoir législatif exécutant reste dénoncé par les partisans du réformisme constitutionnel¹¹⁷. Ils considèrent « *qu'il s'agisse du vote de la loi ou du contrôle du gouvernement, voire de l'interprétation de la Constitution, le Parlement est de fait dépossédé de ses prérogatives traditionnelles* »¹¹⁸. La dénonciation du « parlementarisme rationalisé » s'inscrit dans un contexte plus large de crise de la représentation dont témoignent la montée de l'abstention et les votes extrêmes. Certes, cette crise de la démocratie représentative n'est pas propre à la France¹¹⁹ ; mais pour ce qui

¹¹⁵ Voir le numéro spécial des *Cahiers français : La V^e République. Permanence et mutations* (La Documentation française, janvier-février 2001) et en particulier les contributions de Pierre Avril, Guy Carcassonne et Georges Vedel.

¹¹⁶ Guy Carcassonne considérait que « *vaille que vaille [...] la V^e République garantit l'essentiel. Heureusement qu'elle est assez solide et efficace pour n'avoir pas suivi le système politique dans ses capilotades récentes, et, au contraire, pour en avoir sensiblement atténué les effets ; Retouchons-la sans hésiter, mais sans la compromettre* » in BEAUD Olivier, « Les mutations de la V^e République. Ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, n°99, 2001/4, p. 20.

¹¹⁷ FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, La Découverte, 1999 ; BASTIEN François, « Pourquoi il faut changer de constitution », *Mouvements*, vol. n°18, n°5, 2001, pp. 52-56

¹¹⁸ FRANCOIS Bastien, « Pourquoi il faut changer de constitution », *ibid.*, p. 53.

¹¹⁹ Marie-Anne Cohendet souligne que l'abstentionnisme est important depuis longtemps aux États-Unis (régime présidentiel) et en Suisse (régime directorial), tout comme dans les régimes parlementaires (pays de l'Union européenne notamment). Il ne dépend donc pas du régime politique.

est de l'Hexagone, la faiblesse du Parlement a été identifiée comme un élément important de la perte de confiance des citoyens dans la démocratie représentative. Le rééquilibrage des institutions s'avère donc être un enjeu démocratique majeur.

Les diverses révisions constitutionnelles n'ayant pas modifié les principes du parlementarisme rationalisé, la revalorisation du Parlement s'est, depuis les années 80, progressivement imposée dans le débat public, au point de devenir un thème incontournable des campagnes présidentielles. Au-delà du débat juridique, la question de l'équilibre des pouvoirs est avant tout une question politique : comme l'a souligné Pierre Avril, le droit constitutionnel a la caractéristique d'être politique¹²⁰. Réviser la Constitution semble désormais être un passage obligé pour les chefs d'Etat qui se succèdent, au point que le pouvoir politique est accusé de « *révisionnisme* »¹²¹ en instrumentalisant la Constitution : depuis François Mitterrand, tous les présidents ont commencé l'exercice de leur mandat en lançant une réforme constitutionnelle. Le fait que les réformes constitutionnelles soient régulièrement mises à l'agenda politique n'a toutefois rien de surprenant : comme le souligne Nicolas Freymond, « *contraints de se démarquer de leurs adversaires et de faire montre de leur capacité à innover, les acteurs politiques partagent une croyance en la perfectibilité des institutions* »¹²² ; ainsi, « *la compétition, qui contraint les agents à adapter rationnellement leurs stratégies, accrédite [...] la croyance en la perfectibilité des institutions et en une nécessité de renouveler ou de « moderniser » les pratiques et les comportements* »¹²³

En revanche, le mode de scrutin semble avoir plus d'incidence sur la présence de partis extrémistes : dans la mesure où le scrutin majoritaire à un seul tour contraint au bipartisme, on ne voit pas émerger de manière significative de partis extrémistes dans les pays – assez rares – qui ont ce type de scrutin (en Grande-Bretagne et aux États-Unis), COHENDET Marie-Anne, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, vol. 18, n°2, 2004.

¹²⁰ GICQUEL Jean-Éric, « Équilibres et déséquilibres sous la V^e République », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 102, n°2, 2015, p. 265.

¹²¹ LAVROFF Dmitri Georges, « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° hors-série, 2008

¹²² FREYMOND Nicolas, « La « redécouverte » des institutions par les sociologues. Paradoxes et oppositions dans le renouvellement de l'analyse institutionnelle » in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 49.

¹²³ LAGROYE Jacques, FRANCOIS Bastien, SAWICKI Frédéric, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 208.

Le 12 juillet 2007, dans son discours sur les institutions à Epinal, le Président Sarkozy s'est placé dans cette logique : trois mois après son élection à la tête de l'Etat, il annonce à cette occasion son intention de réviser la Constitution. S'il avait évoqué l'avenir des institutions lors de la campagne présidentielle, il ne s'agissait pas d'un point central de son programme¹²⁴. Les raisons de cette révision, d'une ampleur inaccoutumée, sont politiques. Nicolas Sarkozy « *ne voulait pas réformer la Constitution si vite après son élection ; il avait d'autres priorités* »¹²⁵. Le contexte politique de l'époque l'a amené à accélérer le processus de révision : cette nouvelle Constitution était dans « *l'air du temps* »¹²⁶. Il régnait en effet « *un étrange consensus* »¹²⁷ sur la nécessité de réviser la Constitution : l'année 2007, marquée par les élections présidentielles puis législatives, avait mis en exergue la question des institutions et de leur représentativité¹²⁸. Il s'agissait de réconcilier les Français avec la démocratie et pour y parvenir, une seule et même solution s'imposait : réformer les institutions¹²⁹. Si cette réforme était conçue de manière différente, tous s'accordaient au moins sur un point : le fait qu'« *il n'y aura pas de réforme significative des institutions de la Ve République sans renforcement de grande ampleur du rôle du Parlement, entendu à la fois comme législateur et comme contrôleur de l'activité gouvernementale* »¹³⁰. La revalorisation du Parlement était censée être la clé de voûte de toute la réforme.

¹²⁴ Afin de préparer le programme de son candidat, l'UMP avait organisé une convention sur les institutions, le 5 avril 2006, intitulée « *V^{ème} République : réconcilier efficacité et responsabilité* ». Cette convention, due à l'initiative d'Emmanuelle Mignon, en partenariat avec Edouard Balladur, s'articulait autour de trois enjeux : premièrement « *en quoi une réforme institutionnelle peut-elle constituer une réponse efficace à l'inquiétude durable ? Quelle peut être également la profondeur de cette réforme ?* »¹²⁴ ; deuxièmement « *sur quels fondements nouveaux, sur quels principes, faut-il bâtir les réformes de nos institutions ?* » ; troisièmement, le rôle du Parlement. La revalorisation du Parlement a fait l'objet d'un consensus.

¹²⁵ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹²⁶ FRANCOIS Bastien, *La Constitution Sarkozy*, Paris, Odile Jacob, 2009, p. 11.

¹²⁷ *Ibid.*, p.12.

¹²⁸ Pour une chronique de cette période, voir AVRIL, GICQUEL Jean, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, 2007-122 et 123 ; LEVADE Anne, « La démocratie en mutation ? Brève chronique d'une année électorale française », *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 329-339. Voir aussi FRANCOIS Bastien, *op. cit.*, pp. 11-23.

¹²⁹ LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 82, n°2, 2010, p. 228.

¹³⁰ FRANCOIS Bastien, *ibid.*, pp.16-17.

Si la Constitution de 1958, « *singulière et efficace* »¹³¹, avait « *rempli son rôle et acquis sa légitimité en assurant la stabilité* »¹³², l'équilibre institutionnel de 1958 semblait désormais déséquilibré¹³³. Gauche et droite partageaient le même constat : la concentration des pouvoirs dans les mains d'un chef d'état, politiquement et juridiquement irresponsable, n'était plus acceptable ; la place du Premier Ministre au sein de la dyarchie gouvernante, posait elle aussi question¹³⁴. Quant à la limitation drastique des pouvoirs du Parlement, elle semblait anachronique : l'élection du Président de la République au suffrage universel, l'apparition du fait majoritaire et le quinquennat ont largement conforté la domination présidentielle tout en lui assurant une majorité stable : par conséquent, en 2008, « *l'exécutif rest[ait] sur-armé lors même qu'il n'a[vait] plus d'ennemis menaçants* »¹³⁵. La V^{ème} République avait prouvé qu'elle pouvait supporter que le Constituant desserre l'étai du parlementarisme rationalisé¹³⁶.

Le projet de loi de modernisation des institutions de la V^{ème} République¹³⁷, déposé par le Premier Ministre François Fillon le 25 avril 2008, poursuivait trois objectifs : « *un pouvoir exécutif mieux contrôlé, un Parlement profondément renforcé et des droits nouveaux pour les citoyens* ». Si le Président Sarkozy voulait mettre en œuvre une réforme constitutionnelle ambitieuse, il ne souhaitait pas pour autant changer « *les grands équilibres de nos institutions* »¹³⁸ et encore moins « *tourner la page de la Ve*

¹³¹ PACTET Pierre, « Une Constitution singulière et efficace » in MATHIEU Bertrand (dir.), *1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 57.

¹³² *Ibid.*, p. 49.

¹³³ LEVADE Anne, *ibid.*, p. 229.

¹³⁴ FRANCOIS Bastien, *ibid.*, p.14.

¹³⁵ CARCASSONNE Guy, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la V^e République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 97.

¹³⁶ Cette notion a été élaborée par Boris Mirkine-Guetzévitch, juriste d'origine ukrainienne, en 1921. Le parlementarisme rationalisé entend « *traduire par des règles juridiques écrites et des mécanismes formels, les modes de fonctionnement du système parlementaire, et de les aménager dans une perspective rationnelle* » (LAUVAUX Philippe, *Le Parlementarisme*, PUF, 2e éd 1997, p 80) ; sur la diffusion du concept voir de BUJADOUX Jean-Félix, « Jaurès, aux origines du modèle français de parlementarisme rationalisé », *Jus Politicum*, n°11. Sur le concept lui-même voir Barthélémy Joseph, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *Revue Politique et Parlementaire*, 1931 ; BURDEAU Georges, *Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après-guerre*, Les éditions internationales, 1932 ; DE VILLIERS Michel, LE DIVELLEC Armel, *Dictionnaire du Droit constitutionnel*, Sirey, 9ème édition, 2013.

¹³⁷ *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, AN, n°820, 25 avril 2008.

¹³⁸ SARKOZY Nicolas, discours d'Epinal, *op. cit.*

République »¹³⁹ ; il s'agissait bien de la « rénover »¹⁴⁰ sans pour autant remettre en cause ses « *“fondamentaux” [...] que sont la présidentialisation du régime, la prééminence de l'exécutif dans la définition de la politique nationale ou le cumul des mandats* »¹⁴¹ . La réforme de 2008 s'inscrivait dans une perspective de modernisation. Comme l'a bien résumé le président de la commission des lois à l'Assemblée nationale, Jean-Luc Warsmann, l'objectif de la réforme était de « *réviser sans bouleverser, moderniser sans nier, adapter sans détruire* »¹⁴². Pour parvenir à cet équilibre délicat, le constituant a choisi, dans une logique d'équilibre chère à Montesquieu, de « *tempé[rer] les pouvoirs de l'exécutif en renforçant ceux du législatif* »¹⁴³; autrement dit de « *reparlementariser le régime* »¹⁴⁴. L'idée n'est pas nouvelle : en effet, « *la nécessité de « reparlementariser » la V^e République constitue une antienne presque aussi ancienne que le régime lui-même* »¹⁴⁵. Peut-on cependant reparlementariser le régime en restant fidèle à l'esprit de la V^e République ? Comme le fait remarquer Xavier Vandendriessche, le Constituant a tenté, en 2008, de résoudre une équation particulière ardue : « *atténuer les effets du parlementarisme rationalisé de 1958 sans remettre en cause la prééminence de l'exécutif dans la « détermination » de la conduite de la Nation* »¹⁴⁶.

Pour revaloriser la place du Parlement dans les institutions tout en garantissant à l'Exécutif les moyens de gouverner, le constituant s'est attaché à desserrer l'étai du parlementarisme rationalisé en utilisant deux leviers : la rénovation de la procédure législative ; la revalorisation de la fonction de contrôle, assortie d'une nouvelle compétence en matière d'évaluation des politiques publiques. C'est à ce second levier que l'étude sera consacrée.

B. La promotion de la fonction de contrôle et d'évaluation

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ *Idem.*

¹⁴¹ DORD Olivier, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 77, n°1, 2009, pp. 99-118.

¹⁴² WARSMANN Jean-Luc, *Rapport de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la V^e République*, AN, n° 892, 15 mai 2008, p. 10.

¹⁴³ FILLON François, Congrès du Parlement, 21 juin 2008.

¹⁴⁴ GICQUEL Jean, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, pp. 47-59.

¹⁴⁵ DORD Olivier, *ibid.*, p. 99.

¹⁴⁶ VANDENDRIESSCHE Xavier, « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCPG*, I, 174, 2008, p. 51.

La fonction de contrôle étant la fonction parlementaire par excellence, tout rééquilibrage institutionnel passait nécessairement par la revalorisation de celle-ci (1), à laquelle s'ajoute désormais une nouvelle compétence en matière d'évaluation des politiques publiques (2).

1. Le contrôle

Celui-ci a été la première victime du parlementarisme rationalisé : dans sa volonté de garantir la stabilité de l'Exécutif, en 1958 le Constituant a en effet strictement encadré le pouvoir de contrôle du Parlement. Comme le rappelle Pierre Avril, « *considéré comme un corollaire de la responsabilité du Gouvernement [...] le contrôle est plus restrictivement défini comme une activité subordonnée à la responsabilité telle que la met en œuvre l'article 49 C, c'est-à-dire à l'approbation ou à la censure de la politique générale que le Gouvernement détermine et conduit en vertu de l'article 20 C* »¹⁴⁷.

Longtemps, le pouvoir de contrôle s'est résumé à la faculté, propre à tout régime parlementaire, de renverser le Gouvernement. Or, depuis l'apparition du fait majoritaire, cette « *arme absolue* »¹⁴⁸ n'est plus opérante : sous la V^{ème} République, une seule motion de censure a été déposée, en 1962¹⁴⁹. A côté de ce contrôle, que l'on pourrait qualifier d'extraordinaire en raison de son importance politique mais aussi de la rareté de son exécution, le Parlement dispose de moyens de contrôle plus « *ordinaires* »¹⁵⁰ destinés à demander des comptes au Gouvernement sans mettre en jeu sa responsabilité. Bien que variés, ces outils de contrôle sont restés sous-utilisés. En cause, la domination de la majorité, mais aussi l'absence « d'une culture » du contrôle au sein du Parlement français : alors que les parlements étrangers ont su se doter « *d'instruments de contrôle appropriés aux nécessités d'une critique utile de*

¹⁴⁷ AVRIL Pierre, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *Jus politicum*, n°3, 2009, p.1.

¹⁴⁸ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, Fayard, 2008, p. 51.

¹⁴⁹ Cette motion avait été déposée, puis adoptée pour protester contre la décision du Général de Gaulle de soumettre à référendum la révision constitutionnelle prévoyant l'élection au suffrage universel direct du président de la République.

¹⁵⁰ DOSIERE René, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n°134, septembre 2010, pp. 37-46.

l'action du Gouvernement et de son administration, le nôtre n'a pas su donner leur pleine efficacité aux moyens, pourtant nombreux, qui sont à sa disposition dans les domaines de l'évaluation des politiques publiques et du contrôle effectif des administrations »¹⁵¹.

La fonction de contrôle étant perçue comme un marqueur de la bonne santé démocratique d'un pays, il était devenu impératif de la valoriser¹⁵² ; le constituant l'a donc « confortée »¹⁵³ en la faisant figurer à l'article 24 de la Constitution. Cet article, consacré aux missions du Parlement, a été entièrement réécrit en 2008 : après le vote de la loi, il précise non seulement que le Parlement contrôle l'action du Gouvernement mais aussi qu'il évalue les politiques publiques.

2. Une nouvelle compétence : l'évaluation des politiques publiques

Si le contrôle de l'action du Gouvernement fait partie des missions traditionnelles du Parlement, en 2008, celui-ci s'est vu doté d'une nouvelle compétence en matière d'évaluation des politiques publiques. Il s'agit d'un changement substantiel : d'une part parce que l'attribution d'une nouvelle compétence à une institution n'est jamais neutre ; d'autre part, parce que jusqu'alors le Parlement était exclu du processus d'évaluation des politiques publiques, à la différence de ses homologues anglo-saxons.

L'institutionnalisation de l'évaluation en France présente un certain nombre de spécificités : intrinsèquement liée à la réforme de l'Etat, elle a été initiée tardivement et peine à se structurer. Les premières expérimentations en matière d'évaluation datent de 1970 avec la Rationalisation des Choix Budgétaires, importation du *Planning Programming Budgeting System* américain. Malgré ses effets politiques décevants, la RCB a toutefois permis d'introduire la thématique de l'évaluation au sein de l'Etat, sans pour autant impliquer le Parlement. Des initiatives ont été prises

¹⁵¹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *idem*.

¹⁵² THIERS Éric, *Le contrôle parlementaire depuis la réforme constitutionnelle de juillet 2008*, Gévipar, Séminaire, Sénat, 20 février 2014.

¹⁵³ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *ibid*.

par l'exécutif pour améliorer la prise de décision publique et le suivi de sa mise en œuvre : à partir du milieu des années 80, l'évaluation *ex-post* a été privilégiée par rapport à l'évaluation *ex-ante*, mieux adaptée à une gestion contingente des finances de l'Etat. Plusieurs études ont alors été confiées au Commissariat Général au Plan, permettant ainsi à cette structure de ne pas périliter après l'échec de la programmation budgétaire.¹⁵⁴

Avec l'arrivée du gouvernement Rocard à la fin des années 80, l'évaluation des politiques publiques va être pleinement reconnue ; elle est toutefois restée cantonnée à la sphère administrative. Suite au rapport Viveret en 1988¹⁵⁵, véritable plaidoyer sur l'apport de l'évaluation dans le débat démocratique, Michel Rocard prend deux initiatives importantes. Premièrement, en 1989, il charge une commission indépendante d'évaluer la loi sur le revenu minimum d'insertion : c'est la première fois qu'en France une loi est votée pour une durée déterminée et que son renouvellement dépend des résultats d'une évaluation. Deuxièmement, un dispositif institutionnel important est mis en place afin d'évaluer les politiques au niveau gouvernemental : le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) ont été institués par décret, le 22 janvier 1990¹⁵⁶. L'articulation entre ces trois structures s'est avérée complexe. En 1998, un décret¹⁵⁷ a modifié l'architecture institutionnelle de l'évaluation dans le but de la simplifier et de la dynamiser : le CSE a été remplacé par un Conseil National de l'Evaluation (CNE), composé de quatorze membres, principalement des élus et des fonctionnaires. Le CNE s'est heurté aux lourdeurs du travail interministériel avant d'être mis en sommeil dès 2002 puis d'être officiellement supprimé en 2007. Malgré la volonté des gouvernements successifs d'asseoir l'évaluation au niveau interministériel, les différentes initiatives se sont toutes soldées par un échec.

¹⁵⁴ PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques, op.cit.*, pp. 71-72.

¹⁵⁵ VIVERET Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques - Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*, Rapport fait au Premier Ministre, La Documentation française, 1989.

¹⁵⁶ Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

¹⁵⁷ Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

Dans les années 2000, les évaluations des politiques publiques ont eu tendance à être dévolues à des organismes à compétence sectorielle comme la Haute Autorité de santé, créée en 2004 ou le Haut Conseil de l'Education, institué en 2005. En outre, l'évaluation s'est développée sous diverses formes au sein des administrations d'Etat : des unités dédiées à l'évaluation ont été mises en place dans les ministères ou les services d'études. Parce que l'évaluation est un instrument au service d'une meilleure gouvernance de l'action publique, des années 1960 à nos jours, toutes les tentatives de réforme de l'Etat ont comporté un volet évaluatif¹⁵⁸ ; celles-ci ont toutefois connu des succès mitigés.

La faiblesse du rôle du Parlement dans le processus d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques s'avère être une spécificité française¹⁵⁹. Depuis une trentaine d'années, la plupart des parlements démocratiques se sont impliqués dans l'évaluation. En Italie, une loi de 1988 a contraint le gouvernement à joindre un rapport technique à ses projets de loi et à ses amendements comportant des dépenses nouvelles ou en augmentation : ces rapports techniques permettent au Parlement de vérifier les données et les méthodes utilisées par le gouvernement pour chiffrer les dépenses ; leur absence empêche la transmission des projets aux commissions compétentes. Cette disposition a obligé chacune des deux assemblées à se doter d'un service du budget pour analyser les rapports techniques du gouvernement¹⁶⁰. De la même manière, la loi suisse sur les rapports entre les Conseils a prévu que le Conseil fédéral doit indiquer à l'Assemblée fédérale quelles sont les conséquences économiques et financières des projets de loi et d'arrêté qu'il lui transmet. La Suisse s'est elle aussi dotée d'un organe parlementaire de contrôle de l'administration (O.P.C.A.)¹⁶¹, chargé d'examiner « *sur mandat particulier des commissions de gestion, les tâches de l'administration, leur accomplissement et les*

¹⁵⁸ Sous l'influence d'un mouvement mondial de réforme administrative, trois efforts de réforme de l'Etat ont eu lieu entre 1989 et 2007, qui se sont tous soldés par un échec. Après la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, en 1995 et 1997 une réflexion sur les missions de l'Etat a été initiée par le Commissariat à la réforme de l'Etat avant de tourner rapidement court.

¹⁵⁹ PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, op.cit., p. 78.

¹⁶⁰ Sénat, *L'évaluation des politiques publiques par le Parlement*, rapport, service des Affaires européennes, 1995.

¹⁶¹ JACOB Steeve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques. Etude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Peter Lang, 2005.

effets découlant de l'activité des autorités et de l'administration. Ce contrôle s'exerce selon les critères de la légalité, de l'opportunité, du rendement et de l'efficacité »¹⁶². Le Parlement américain fait figure de précurseur puisque dès les années 20 il s'est doté de deux puissantes agences d'évaluation : le *General Accounting Office* (GAO), créé en 1921 et chargé des études d'évaluation¹⁶³ ; le *Congressional Budget Office* (CBO), créé en 1974 en vue d'analyser le coût des choix politiques effectués par le Congrès, procède surtout à des évaluations prospectives.

D'autres parlements ont choisi de s'appuyer sur une Cour des Comptes : c'est notamment le cas de la Belgique et de la Suède, où celle-ci peut être considérée comme une émanation du Parlement¹⁶⁴. Quant au Royaume-Uni, la commission de contrôle des comptes publics de la Chambre des communes travaille en étroite collaboration avec le *National Audit Office*, institution supérieure de contrôle des comptes publics.

Le Parlement français fait donc figure d'exception : il a fallu attendre 2001 et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour qu'il se soit vu reconnaître une compétence évaluative. La LOLF a toutefois été précédée de diverses initiatives en la matière : création d'un office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en 1982, de deux offices parlementaires d'évaluation des politiques et des lois en 1997, d'une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale et d'un comité d'évaluation des politiques publiques au Sénat en 2000. Si le Parlement a pris des initiatives au succès mitigé en matière d'évaluation, aucun texte ne lui conférait de compétence évaluative. La LOLF marque donc un changement important dans la conception des politiques publiques et de leur évaluation¹⁶⁵. En 2001, le législateur a cherché à promouvoir l'évaluation : le domaine d'évaluation

¹⁶² Sénat, *ibid.*

¹⁶³ CHEMINSKY Eleanor, « L'évaluation de programmes aux Etats-Unis », *Politiques et management public*, vol. 3, n° 2, 1985, pp. 199-214.

¹⁶⁴ Sénat, *ibid.* Pour une analyse comparée du système belge, voir JACOB Steve, « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas) », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°5, 2005, pp. 835-864.

¹⁶⁵ CALMETTE Jean-François, « La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques », *Informations sociales*, vol. 150, n°6, 2008, pp. 22-31.

s'avère ainsi très étendu puisqu'il concerne « *toute question relative aux finances publiques* »¹⁶⁶. En outre, « *la mention de l'évaluation dans la LOLF vaut reconnaissance par le législateur organique de la fonction d'évaluation en tant que telle* »¹⁶⁷ ; l'évaluation est donc placée au même rang que le contrôle, dans une « *volonté de promouvoir l'évaluation et de dépasser la fonction classique de contrôle, dont le référentiel plus étroit que celui de l'évaluation et le champ plus réduit [...] restreignent la portée* »¹⁶⁸. Avec la LOLF, le Parlement se voit enfin attribuer des prérogatives spécifiques en matière d'évaluation des politiques publiques¹⁶⁹. Néanmoins, après quelques années de pratique, la LOLF a montré ses limites : il apparaît qu'elle « *ne constitue pas en elle-même un mécanisme d'évaluation de l'action publique* »¹⁷⁰ : l'examen des indicateurs de résultats associés aux programmes montre que la plupart d'entre eux ne renseignent pas la pertinence et la réussite des actions¹⁷¹.

La mention de l'évaluation des politiques publiques à l'article 24 de la Constitution constitue donc une innovation institutionnelle significative, qui parachève le processus amorcé par la LOLF. Non seulement la révision constitutionnelle de 2008 fait du Parlement un acteur légitime de l'évaluation, mais elle étend considérablement son champ d'action : celui-ci ne se limite plus aux finances publiques mais s'étend à l'ensemble des politiques publiques mises en place par l'Etat.

Parce que l'attribution au Parlement d'une compétence en matière d'évaluation des politiques publiques marque un changement majeur, mettant fin au monopole de l'Exécutif en la matière, le politiste pourrait envisager la réforme constitutionnelle à travers le prisme des politiques publiques. Malgré l'intérêt de cette approche, nous

¹⁶⁶ BOURDIN Joël, ANDRÉ Pierre, PLANCADE Jean-Pierre, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évolution des politiques publiques en France*, n° 392 (2003-2004), 30 juin 2004, p. 72.

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ *Idem.*

¹⁶⁹ LASCOMBE Michel, VANDENDRIESSCHE Xavier, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *Revue française d'administration publique*, vol. n°117, n°1, 2006, pp. 131-148.

¹⁷⁰ PERRET Bernard, *idem.*

¹⁷¹ BRUNETIERE Jean-René, « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. n°117, n°1, 2006, pp. 95-111.

avons choisi de mener cette étude dans une perspective institutionnelle : nous chercherons à déterminer dans quelle mesure la promotion des fonctions de contrôle et d'évaluation voulue par le Constituant en 2008 a entraîné une revalorisation de la place du Parlement dans les institutions.

III. La réforme de 2008 à travers le prisme institutionnel

S'inscrivant dans ce mouvement de retour au Parlement esquissé par la science politique, ce travail adopte une grille d'analyse institutionnelle. Après avoir précisé le cadre de la démarche (A), les hypothèses de travail seront présentées (B).

A. Le Parlement saisi par l'analyse institutionnelle

On procédera ici à une analyse institutionnelle de la réforme de 2008 en matière de contrôle et d'évaluation. Elle conduit à envisager le Parlement comme le produit d'une construction historique. Comme le souligne Michel Troper, « *le droit constitutionnel [...] est un produit de l'histoire* »¹⁷². Les institutions politiques, « *histoire faite chose* » pour reprendre la formule de Pierre Bourdieu¹⁷³, sont le résultat d'une évolution : elles sont créées ou modifiées en réaction aux institutionnalisations précédentes, afin de les transformer ou les améliorer. Ces mutations institutionnelles dépendent de l'évolution des rapports de forces politiques ou des inflexions idéologiques¹⁷⁴. On ne saurait ainsi comprendre l'équilibre des pouvoirs instauré sous la V^{ème} République sans se référer aux critiques suscitées par le régime d'assemblée de la IV^{ème} République.

Le Parlement est également partie-prenante d'un ordre légal rationnel, régi par un ensemble de règles formelles, inscrites dans le droit. Le droit est un élément constitutif de l'institution : comme l'a décrit Maurice Hauriou, « *les institutions naissent, vivent et meurent juridiquement ; elles naissent par des opérations de fondation qui leur fournissent leur fondement juridique ; elles vivent d'une vie à la*

¹⁷² TROPER Michel, « Histoire constitutionnelle et théorie constitutionnelle », *Cahier du Conseil Constitutionnel*, n°28, juillet 2010.

¹⁷³ BOURDIEU Pierre, *Sur l'Etat. Cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil, 2015.

¹⁷⁴ TROPER Michel, *idem*.

fois subjective et objective, grâce à des opérations juridiques de gouvernement et d'administration répétées, et d'ailleurs liées par des procédures ; enfin, elles meurent par des opérations juridiques d'abrogation et de dissolution »¹⁷⁵. En leur apportant « la force de sa forme »¹⁷⁶, le droit légitime les institutions en opérant « une transmutation symbolique de règles singulières et subjectives en règles impersonnelles et générales, universellement valables »¹⁷⁷.

Outre ces normes juridiques, les institutions connaissent un certain nombre de règles informelles. Chaque institution présente en effet des caractéristiques particulières qui établissent sa spécificité : « *le principe d'action à partir duquel elle s'est constituée; ses conditions d'implantation dans l'espace social; les finalités et les objectifs qui lui sont assignés ou qu'elle-même définit; la division du travail en son sein et la hiérarchie de pouvoir qu'elle consacre; le type de leadership qu'elle tend à faire prévaloir; les manières de faire mais aussi les règles et les normes qu'elle impose à ses membres* »¹⁷⁸. Ces éléments vont progressivement cristalliser une culture institutionnelle, faite d'un capital de traditions et de valeurs propres à l'organisation¹⁷⁹. Cette culture institutionnelle forme alors « *un composé indécomposable de représentations, de croyances, de savoirs de savoir-faire et de pratiques* »¹⁸⁰. Loin de constituer « *un bloc monolithique et stable* »¹⁸¹, cette culture institutionnelle est composée de « *l'empilement ou la combinaison mal jointe de pratiques et de règles qui sont de nature, d'époque, d'inspiration différentes voire opposées* »¹⁸²; au Parlement, les règlements des assemblées témoignent de cette hétérogénéité. Malgré son caractère disparate, la culture institutionnelle constitue un corpus de représentations communes aux acteurs de l'institution, définissant ce qui

¹⁷⁵ CHEVALLIER Jacques, *Institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1996, p.15.

¹⁷⁶ BOURDIEU Pierre, « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique », *Actes de la recherche en science sociale*, n°64, 1986.

¹⁷⁷ DULONG Delphine, *ibid.*, p. 55.

¹⁷⁸ CHEVALLIER Jacques, « Identité, organisation, institution » in *L'identité politique*, Paris, PUF, 1994, p. 241.

¹⁷⁹ REYNAUD Jean-Daniel, « Les régulations dans les organisations », *Revue française de sociologie*, n°1, 1988, p. 17 et suiv.

¹⁸⁰ EYMERI Jean-Michel, « Pour une sociologie politique comparée des institutions et de l'action publique » in DREYFUS Françoise, EYMERI Jean-Michel (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, pp. 271-272

¹⁸¹ CHEVALLIER Jacques, *idem*.

¹⁸² *Idem*.

pensable et dicible de ce qui ne l'est pas : Emile Durkheim a ainsi montré comment les institutions façonnent les manières de voir, de penser et d'agir de leurs membres¹⁸³.

Ces règles juridiques et organisationnelles s'imposent aux membres de l'institution avant d'être intériorisées par eux : chacun assimile progressivement les valeurs de l'institution en les intégrant à sa psychologie et à ses attitudes¹⁸⁴ ; cette assimilation leur permet de tenir le rôle qui est attendu d'eux, c'est-à-dire d'adopter « *l'ensemble des comportements, des attitudes et des discours liés à l'occupation d'une position institutionnelle* »¹⁸⁵. Quelques rôles parlementaires « *relativement stabilisés et bien identifiés par les acteurs* »¹⁸⁶ ont été ainsi mis en évidence : Donald Searing distingue à la Chambre des Communes l'élu de terrain, l'avocat d'une cause, l'homme du Parlement et l'aspirant ministre¹⁸⁷. En France, Olivier Costa et Éric Kerrouche considèrent que les députés exercent au moins deux rôles : l'un en circonscription, l'autre à Paris¹⁸⁸.

Ces prescriptions de rôle agissent à la fois comme une ressource et une contrainte pour les membres : d'un côté, elles aident les novices à adopter les pratiques conformes à la position qu'ils occupent au sein de l'institution ; mais elles interdisent également certains comportements. Jacques Lagroye a toutefois montré qu'on ne subit pas son rôle¹⁸⁹ : les acteurs sont en effet capables de jouer avec les prescriptions de rôle¹⁹⁰. En outre, si les institutions façonnent les acteurs, elles évoluent également sous leur influence : toute institution est une réalité plurielle,

¹⁸³ DURKHEIM Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1992.

¹⁸⁴ SIMON Herbert, *Administration et processus de décision*, Economica 1983, p. 195.

¹⁸⁵ LEFEBVRE Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle » in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel, *Sociologie de l'institution*, *ibid.*

¹⁸⁶ COSTA Olivier, KERROUCHE Éric, *Qui sont les députés français?*, Paris, Les Presses de Science Po, 2007, p.25.

¹⁸⁷ SEARING Donald D., *Westminster's world. Understanding political roles*, Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1994.

¹⁸⁸ COSTA Olivier, KERROUCHE Éric, *ibid.* Les auteurs ont identifié sept rôles à Paris : l'hierarque, le ministrable, le législateur, le *backbencher*, l'homme du parti, l'avocat d'un groupe, l'idéologue. En circonscription, sept autres rôles ont été définis : le notable, le professionnel en devenir, l'entrepreneur politique, le parachuté, le médiateur local-national, l'assistant social, le défenseur du local.

¹⁸⁹ LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, vol. 10, n°38, 1997, pp. 7-17.

¹⁹⁰ DULONG Delphine, *ibid.*, pp. 67-71.

composée d'individus qui s'engagent à des degrés divers, qui n'ont pas les mêmes représentations ni la même expérience¹⁹¹. Les institutions sont donc travaillées par des oppositions plus ou moins fortes entre les membres qui la composent ; ces tensions peuvent « *alors aboutir à une redéfinition des rôles, des tâches et parfois même des raisons d'être de l'institution* »¹⁹². Ce constat interdit toute vision réifiée de l'institution parlementaire et conduit à une approche en termes d'institutionnalisation, c'est-à-dire en termes de processus.

Les prescriptions de rôle étant spécifiques à chaque institution, il convient également de prendre en compte le caractère bicaméral du Parlement français. Celui-ci est composé de deux sous-ensembles institutionnels distincts, l'Assemblée nationale et le Sénat, qui ont leur logique propre : chaque chambre est régie par des règles, des usages et des pratiques qui lui sont spécifiques, conditionnant ainsi des prescriptions de rôle différentes. A ces cultures institutionnelles différentes s'ajoute le fait que ces deux sous-ensembles institutionnels n'occupent pas la même place au sein du système politique : élus au suffrage universel direct, les députés représentent les citoyens ; les sénateurs, élus au suffrage universel indirect, sont chargés par la Constitution de représenter les collectivités territoriales.

Ces deux sous-ensembles institutionnels, qui composent l'institution parlementaire, sont englobés dans un système plus large, le système politique : comme l'individu, l'institution occupe un rôle dans le système politique auquel elle appartient¹⁹³. Or, le système politique, envisagé comme « ordre institutionnel », s'avère être éminemment antagoniste¹⁹⁴ : il fait en effet appel « *à des conceptions de la légitimité contradictoire, qui conduisent à ancrer tout autant qu'à faire évoluer*

¹⁹¹ LACROIX Bernard, *Appartenir à une institution. Catholiques en France aujourd'hui*, Paris, Economica, 2009.

¹⁹² DULONG Delphine, *ibid.*, p. 43.

¹⁹³ LAGROYE Jacques, « L'espace politique » in LAGROYE Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, 1997, p. 133.

¹⁹⁴ LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel, *ibid.*, pp. 26-29.

l'ordre en question »¹⁹⁵. Le rôle de l'institution n'est donc pas défini de façon stable lors de l'institutionnalisation mais tend à être constamment remis en question¹⁹⁶.

Parce qu'elles constituent « *un processus dialectique* »¹⁹⁷, les institutions évoluent constamment, le plus souvent de manière informelle, lorsque les titulaires de rôles institutionnels se renouvellent ou lorsqu'ils proposent « *de nouvelles interprétations et usages des règles existantes, mobilisent de nouveaux savoir-faire ou exhument des précédents ou des règles tombées en désuétude* »¹⁹⁸. Autrement dit, les institutions évoluent quotidiennement, à travers leurs pratiques ordinaires. Mais elles peuvent aussi faire l'objet de réformes, c'est-à-dire de processus formalisés ayant pour objet de modifier une ou plusieurs règles constitutives de l'institution¹⁹⁹ ; c'est dans ce cadre que se situe la réforme constitutionnelle de 2008.

S'intéresser à une réforme institutionnelle suppose d'adopter une triple posture : comme le soulignent Philippe Bezès et Patrick Le Lidec, il convient de prendre de la distance par rapport aux approches uniquement centrées sur la reproduction institutionnelle ; il faut également « *prendre au sérieux les activités intentionnelles des réformateurs revendiquant une transformation de l'ordre institutionnel* »²⁰⁰ et, simultanément, « *accorder beaucoup d'attention à la manière dont les institutions influencent, encadrent et souvent limitent en retour les activités de réformes* »²⁰¹. C'est cette posture qui a été adoptée pour mener à bien ce travail de recherche.

B. Questionnements et hypothèses

¹⁹⁵ MOREL Benjamin, *ibid.*, p. 42.

¹⁹⁶ CHEVALLIER Jacques, « L'analyse institutionnelle », *op.cit.*, p. 8. L'institution peut être considérée comme « *un processus dialectique résultant de la tension permanente entre l' « institué » et l' « instituant » : les formes instituées sont sans cesse corrodées, subverties, déstructurées, par la pression des forces institutantes -l'institutionnalisation traduisant le dépassement temporaire et précaire de la contradiction initiales* », *idem*

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, « *Ordre institutionnel et genèse des réformes* » in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel, *Sociologie de l'institution*, *ibid.*, p. 56.

¹⁹⁹ SWIDLER Ann, « Culture in action: symbols and strategies », *American Sociological Review*, 51 (2), 1986, pp. 273-286.

²⁰⁰ BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, *idem.*

²⁰¹ *Idem*

En 2008, le Constituant a promu le contrôle et l'évaluation parlementaires en vue de revaloriser le Parlement. C'est donc la capacité et le degré de transformation de l'institution parlementaire que nous interrogerons dans cette étude. Pour répondre à ces questions, notre réflexion s'articulera autour d'une double perspective : l'influence de la réforme sur le fonctionnement de l'institution parlementaire (1) et la place qu'occupe désormais le Parlement dans les institutions (2).

1. Le fonctionnement des assemblées et l'activité parlementaire

Dans un premier temps nous chercherons à déterminer dans quelle mesure la formalisation de la fonction de contrôle et l'attribution d'une nouvelle compétence en matière d'évaluation ont un impact sur le fonctionnement des assemblées mais aussi sur l'ordre parlementaire²⁰², c'est-à-dire « *la sédimentation des pratiques et des savoirs, des prescriptions et des croyances qui ont dessiné et redessiné les formes de l'institution parlementaire* »²⁰³.

La réécriture de l'article 24 modifie les règles du jeu de l'institution parlementaire : les dispositions constitutionnelles sont vécues par les membres de l'institution parlementaire comme « *des règles du « jeu » politique, contraintes tout autant que ressources de ce « jeu » ; à la façon dont les schémas institutionnels [...] finissent par s'imposer et deviennent des structures de coordination, le plus souvent tacites, des pratiques, des attentes ou des jugements sur l'action dans l'espace* »²⁰⁴. Ces règles du jeu participent à la définition du rôle institutionnel : comme le décrit Olivier Nay, « *l'émergence de rôles marque un processus par lequel des formes de comportements appropriées à la situation institutionnelle se généralisent, se dépersonnalisent et acquièrent une pertinence telle qu'elles s'imposent dans les conduites quotidiennes des acteurs engagés dans le cadre institutionnel. Dans cette*

²⁰² FRANCOIS Bastien, GAITI Brigitte, HEURTIN Philippe, « L'Ordre parlementaire », *Politix*, vol. 5, n°20, 1992.

²⁰³ HEURTIN Philippe, « Editorial : L'ordre parlementaire », *ibid.*, p. 3.

²⁰⁴ FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la Cinquième République*, op. cit., p.6.

perspective, les contraintes de rôles apparaissent comme un sous-produit et un révélateur des règles institutionnelles »²⁰⁵.

En changeant les règles, c'est le rôle institutionnel qui est modifié. En effet, l'entrée dans une institution s'apparente à une prise de rôle : ses membres se doivent d'acquérir un certain nombre « *de savoir-faire, ou de « savoirs pratiques », permettant à l'individu d'accomplir correctement ses tâches et d'identifier les différents rôles auxquels il a affaire dans son activité habituelle* »²⁰⁶. Ces prescriptions de rôle sont constitutives des institutions : toutes « *dépendent de qualités sectoriellement reconnues et de codes de conduites informels [...] Aucune institution de ne peut fonctionner si ces codes de conduites informels ne sont pas respectés* »²⁰⁷.

La réécriture de l'article 24 invite les parlementaires à réinterpréter leur rôle en matière de contrôle, et à en interpréter un nouveau : celui d'évaluateur. Or, le rôle dévolu à chaque institution politique est soumis à interprétation. Comme le font remarquer Bernard Lacroix et Jacques Lagroye, non seulement les constitutions ne sont pas neutres mais les énoncés constitutionnels ne prennent leur véritable signification qu'à la lumière des usages concrets qui en sont faits²⁰⁸. En outre, si l'institution a une emprise sur l'acteur, celle-ci reste fonction de l'habitus, c'est-à-dire « *ce qui permet d'habiter les institutions, de se les approprier pratiquement, et par là de les maintenir en activité, en vie* »²⁰⁹. Il s'agira donc de déterminer de quelle manière les parlementaires habitent et interprètent le nouveau rôle qui leur est dévolu en matière de contrôle et d'évaluation. De cette interprétation dépend l'effectivité de la réforme : lorsque le texte constitutionnel peut prêter à plusieurs interprétations,

²⁰⁵ NAY Olivier, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir, la règles dans l'espace régionale*, Paris, l'Harmattan, 1997.

²⁰⁶ LAGROYE Jacques, FRANCOIS Bastien, SAWICKI Frédéric, *Sociologie politique*, Paris Presses de Sciences Po et Dalloz, 6^{ème} éd., 2012, p. 144. Sur la question de l'apprentissage de rôle, voir LEFEBVRE Rémi, *Le socialisme saisi par l'institution. Jeux d'échelles* et BARGEL Lucie, « Socialisation politique » *Dictionnaire Genre & science politique*, Presses de Sciences Po, pp.468-480, 2013.

²⁰⁷ OFFE Clauss, « Political institutions and social power: conceptual explorations » in SHAPIRO Ian., SKOWRONEK Stephen, GALVIN Daniel, *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*, New York University Press, 2006.

²⁰⁸ LACROIX Bernard, LAGROYE Jacques, *Le président de la République. Usage et genèse d'une institution, ibid.*

²⁰⁹ BOURDIEU Pierre, *Le sens pratique*, Paris, éd. de Minuit, 1980, p. 96.

l'institution concernée doit procéder à un choix²¹⁰. Or, Pierre Avril a mis en évidence le fait qu'en matière de contrôle parlementaire, les pouvoirs des assemblées ne dépendent pas tant des règles de droit que de ceux que les parlementaires pensent effectivement détenir²¹¹ ; par conséquent, dès lors que les députés sont les interprètes de leurs compétences constitutionnelles, c'est la lecture qu'ils en font qui compte. Dans le cas du contrôle parlementaire, cela ne signifie pas que les parlementaires pensent qu'ils n'ont pas le droit d'agir mais qu'ils estiment ne pas être assez légitimes pour le faire ou de ne pas avoir les ressources politiques pour user de ce droit²¹². Michel Troper va encore plus loin lorsqu'il affirme que le « *caractère obligatoire ou validité n'est jamais une propriété objective de la norme ni son mode d'existence. La relation n'est pas elle-même objective, mais seulement une mise en relation par l'auteur d'un énoncé* »²¹³

On voit ici l'importance que revêt l'interprétation faite par les députés et sénateurs de leurs nouvelles compétences en matière de contrôle et d'évaluation. Nous démontrerons que cette interprétation dépend de la culture de chaque institution, c'est-à-dire de l'articulation entre l'*ethos* et la *praxis* au travers des « *plans, recettes, règles instructions* »²¹⁴ qui orientent l'action²¹⁵. L'effectivité des réformes institutionnelles se joue dans l'interprétation qui en est faite mais aussi « *dans la manière dont les nouvelles règles s'articuleront aux pratiques existantes, et vice-versa, dont les acteurs de l'institution s'accommoderont des innovations pour les reprendre à leur compte ou, au contraire, les contester* »²¹⁶. L'effectivité de la réforme de 2008 en matière de contrôle et d'évaluation dépend ainsi des structures instaurées au sein des assemblées et de la volonté politique des parlementaires d'assumer ces rôles.

²¹⁰ KELSEN Hans., *Théorie pure du droit*, Trad. française de la 2^{ème} éd. de la reine Rechtslehre, traduit par Charles Eisenmann, coll. La pensée juridique, Paris, Bruylnd, LGDJ, 1999, pp. 339-341

²¹¹ AVRIL Pierre, « L'introuvable contrôle parlementaire », *Petites Affiches*, 14-15 juillet 2009

²¹² MOREL Benjamin, *ibid.*, p. 45

²¹³ TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, 1^{ère} éd., coll. Léviathan, Paris, PUF, 1994, p. 174.

²¹⁴ GEERTZ Clifford, *The interpretation of culture*, New York, Basic Books, 1973.

²¹⁵ BILAND Emilie, « Les cultures d'institution » in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel, *Sociologie des institutions.*, pp. 177-194.

²¹⁶ BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, « Ce que les réformes font aux institutions », *op.cit.*, p. 90.

2. *La position de l'institution*

La réforme constitutionnelle de 2008 avait pour objectif de rééquilibrer les pouvoirs entre l'Exécutif et le législatif. Il est donc légitime de se demander dans quelle mesure la réforme a modifié la place du Parlement dans les institutions. Si cette question intéresse les constitutionalistes, le politiste ne peut l'ignorer dans le cadre d'une analyse institutionnelle : en effet, « *l'étude des rapports entre les pouvoirs est une des clefs de la connaissance de la nature profonde du système politique. Leur organisation théorique permet au juriste de savoir à quel type de régime politique le constituant fait référence. Leur fonctionnement pratique aide saisir la place respective des différents acteurs et influence de la règle du jeu* »²¹⁷. Les ambitions de la réforme constitutionnelle en matière de contrôle et d'évaluation soulèvent plusieurs questions : le régime politique de la V^{ème} République a-t-il évolué ? L'ambiguïté institutionnelle de la V^{ème} République a-t-elle été levée ?

La place du Parlement a évolué au fil du temps, des réformes et de la pratique constitutionnelle. En 1958, le Constituant a instauré un régime parlementaire au sens du droit constitutionnel : le Gouvernement est responsable devant une chambre élue au suffrage universel, l'Assemblée nationale ; en contrepartie, l'Exécutif peut dissoudre cette dernière. Toutefois, afin de garantir à l'Exécutif les moyens de gouverner, ce parlementarisme a été rationalisé²¹⁸. Si la restriction systématique des prérogatives du Parlement a semblé « *brutale* »²¹⁹, le Constituant souhaitait « *refaire le régime parlementaire de la République* »²²⁰, le « *rénover* »²²¹ et même « *l'établir* »²²². Par conséquent, le Général de Gaulle a fait de la capacité du Parlement à contrôler l'action du Gouvernement « *la signification moderne de la séparation des pouvoirs* »²²³. En 1958, le Constituant a choisi de spécialiser les principales autorités, le Parlement et le Gouvernement, en classant leurs compétences

²¹⁷ EMERI Claude, PARODI, Jean-Luc, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la V^e République 1958-1962*, *Revue française de science politique*, 23^e année, n°3, 1973, p. 621.

²¹⁸ BASTIEN François, « Un parlementarisme « rationalisé » in *Le régime politique de la V^e République*, *op.cit.*, pp. 29-62.

²¹⁹ *Idem.*

²²⁰ DEBRE Michel, *Discours devant le conseil d'Etat*, 27 août 1958.

²²¹ *Idem.*

²²² *Idem.*

²²³ *Idem.*

respectives par fonctions. Une telle répartition pouvait se concevoir de deux manières différentes : on pouvait d’abord « identifier une fonction “ gouvernementale ”, attribuée au Président, assisté du gouvernement, et lui opposer une fonction délibérante ou délibérative qui aurait naturellement été celle du Parlement. Mais on pouvait aussi appeler la fonction confiée au Parlement [...] “ fonction de contrôle ” »²²⁴. C’est cette dernière option qui a été retenue par le Général de Gaulle : il considérait en effet que la délibération ne devait pas entièrement échapper au Gouvernement²²⁵. Dans la veine de la tradition parlementaire britannique, qui a fortement inspiré Michel Debré, l’Assemblée nationale et le Sénat sont donc chargés de contrôler l’action du Gouvernement, responsable devant le Parlement. Comme le rappelle Pauline Türk, ce contrôle, « exercé sur la politique du gouvernement, le fonctionnement de l’administration et les organes chargés de la fonction exécutive, conditionne l’équilibre institutionnel et la garantie de la protection des libertés des citoyens contre l’abus de pouvoirs »²²⁶. Il s’agit donc d’une fonction essentielle à tout parlement démocratique, tout comme le consentement à l’impôt et l’élaboration des lois. Ainsi, Hans Kelsen associait la démocratie au parlementarisme, régime dans lequel le Gouvernement est soumis au contrôle du Parlement, de l’opposition et de l’opinion publique dans son ensemble²²⁷.

Si la V^{ème} République a l’apparence d’un régime parlementaire, elle est également semi-présidentielle : l’élection du Président de la République au suffrage universel et l’apparition du fait majoritaire a conduit à une présidentialisation du régime²²⁸ qui n’a cessé de se renforcer au fil des années²²⁹. Celle-ci a conduit à un effacement du Parlement : sous l’effet de la discipline majoritaire, en matière législative les assemblées se sont transformées en « instrument à délivrer des blancs-

²²⁴ TROPER Michel, « La V^e République et la séparation des pouvoirs », *Droits*, n°43, 2006/1, pp. 39-40.

²²⁵ *Idem.* Jérôme Solal-Celigny, dans l’exposé des motifs de l’avant-projet, déclarait que : « La véritable mission du Parlement est de contrôler la politique gouvernementale et de consentir les limitations nécessaires aux droits fondamentaux des citoyens. Telle est la signification moderne de la séparation des pouvoirs ».

²²⁶ TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, coll. Systèmes Droit, LGDJ, 2011, p. 15.

²²⁷ KELSEN Hans, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Chap IV, rééd., Dalloz, 2004, p. 51.

²²⁸ CARCASSONNE Guy, « Immuable V^e République », *Pouvoirs*, vol. 126, n°3, 2008, pp. 27-35.

²²⁹ REYNES François, *Le quinquennat. Les nouveaux équilibres de la République présidentielle*, thèse de doctorat en science politique, Université Paris II Panthéon-Assas, 2013.

seings »²³⁰ ; quant au contrôle parlementaire, il s'est trouvé « *anémié par le jeu du phénomène majoritaire qui limite les possibilités de mise en œuvre des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité ministérielle* »²³¹.

On voit bien ici que le rôle du Parlement au sein du système politique a évolué²³². Par système politique, on entend « *les mécanismes d'interrelations et d'échanges qui se nouent entre les acteurs politiques et qui rendent le politique socialement actif* »²³³. Or, comme le souligne Jacques Chevallier, comme tout système, le système politique est composé d'éléments interdépendants : tout changement touchant l'un des éléments du système affecte également les autres ; ces éléments sont également interagissants, c'est-à-dire qu'ils exercent une influence les uns sur les autres²³⁴. Les autorités politiques, telles que le Parlement, constituent les « *joueurs principaux* »²³⁵ de ce système ; c'est donc autour des institutions que s'organise le jeu politique, compétitif par essence : leur statut particulier leur permet non seulement d'être présentes de plein droit mais encore de contrôler les processus décisionnels. Un jeu de force complexe se crée autour de ces autorités politiques : si les rôles et les positions institutionnels occupés par chacune diffèrent, elles n'en restent pas moins interdépendantes : leur collaboration est indispensable à la définition des choix collectifs²³⁶.

En revalorisant la fonction de contrôle et en attribuant au Parlement une compétence en matière d'évaluation des politiques publiques, on verra que le Constituant a entendu renforcer la collaboration entre le pouvoir législatif et exécutif. Ces deux fonctions visent en effet à faire du Parlement un interlocuteur incontournable et légitime dans la définition des choix collectifs.

²³⁰ MENY Yves, *Le système politique français*, coll. Clefs Politique, Montchrestien, 6^{ème} éd. 2008, p. 77.

²³¹ TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2005 p. 17.

²³² LAGROYE Jacques, « L'espace politique » in LAGROYE Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, 1997, p. 133.

²³³ CHEVALLIER Jacques, *Institutions politiques*, *op. cit.*, p. 65.

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ LAGROYE Jacques, *idem.*

²³⁶ CHEVALLIER Jacques, *idem.*

La réalisation de cet objectif dépend toutefois de l'interprétation que l'institution fera de ses nouvelles fonctions. Parce que le système politique comme « ordre institutionnel » reste éminemment concurrentiel, le rôle des institutions n'est pas défini de façon²³⁷ : non seulement il tend à être constamment remis en cause, mais il s'avère particulièrement interrogé dans les phases de changement institutionnel. Les institutions politiques sont d'abord dotées d'un rôle constitutionnel, c'est-à-dire le rôle que « *l'institution s'attribue et tente d'occuper au regard des règles de droit qui lui sont applicables* »²³⁸. Marie-Anne Cohendet fait de la légitimité l'un des éléments essentiels pour comprendre « *les relations qui existent entre la norme que l'on a voulu établir et la manière dont elle est appliquée* »²³⁹. Aussi, il convient de comprendre le rôle du Parlement « *comme une tension entre un principe de légitimité qui en soutient l'existence et l'exercice de compétences qui découle de la norme juridique au sein de l'espace politique* »²⁴⁰. Si la Constitution impose aux institutions des normes à respecter, celles-ci sont interprétées par l'institution à l'aune de sa légitimité au sein du système politique. En ce qui concerne ses nouvelles fonctions issues de la révision constitutionnelle de 2008, le Parlement s'avère être un contrôleur légitime puisqu'il s'agit d'une mission traditionnelle du parlementarisme ; mais il doit désormais s'imposer comme un évaluateur légitime.

²³⁷ L'institutionnalisation est « *un processus dialectique en permanente oscillation entre le conflit et le consensus, et reposant sur une contradiction initiale entre « les formes instituées » et les forces institutantes. Il en résulte que le développement historique de toute institution est toujours incertain, tributaire qu'il est de l'Institution* », CHEVALLIER Jacques, « L'analyse institutionnelle », *op.cit.*, p.8

²³⁸ MOREL Benjamin, *ibid.*, p. 43.

²³⁹ COHENDET Marie-Anne, « Légitimité, effectivité, et validité », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril ; la République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 201.

²⁴⁰ MOREL Benjamin, *idem.*

IV. Les outils d'analyse

Parce que les institutions sont une réalité « *juridico-politique* »²⁴¹, différents outils ont été sollicités dans cette recherche. Etudier le Parlement suppose de garder à l'esprit que « *la réalité politique est une réalité juridiquement constituée, une réalité encadrée par le droit, régie et codifiée, une réalité que le passage par le droit contribue à objectiver ; et la déconstruction par le politiste de ces processus d'objectivisation suppose la prise en compte de « la force contraignante du droit », de l'effet normatif et, au-delà, de l'effet de normalisation des comportements politiques induits par la règle de droit* »²⁴². Cette thèse s'efforce donc de combiner instruments juridiques (A) et sociologiques (B).

A. *Les instruments juridiques*

Plusieurs outils de recherche ont été utilisés dans cette thèse. Un travail bibliographique a tout d'abord été effectué. Une première difficulté s'est présentée : le manque de recul historique. L'étude a commencé deux ans après l'adoption de la réforme constitutionnelle ; par conséquent, aucun ouvrage traitant de l'application de la réforme n'était disponible : les manuels de droit constitutionnel se contentaient d'intégrer les nouvelles dispositions votées. Les périodiques ont donc constitué l'essentiel des ressources bibliographiques en matière d'analyse des enjeux et des effets de cette révision ; dès 2008, des revues de science politique ou de droit ont consacré à ce sujet des articles, voire des numéros spéciaux²⁴³. Ces ressources bibliographiques ont été complétées par la consultation d'actes de colloques ou d'articles de presse.

Toute étude de science politique sur le Parlement ne saurait faire l'économie de l'analyse des règles qui le régissent²⁴⁴, particulièrement dans le cadre de notre sujet. Afin de pallier la relative faiblesse de la documentation disponible, une analyse

²⁴¹ TOURNAY Virginie, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 2011, p. 4.

²⁴² CHEVALLIER Jacques, « Science du droit et science politique : de l'opposition à la complémentarité », in *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 259.

²⁴³ On pense notamment à la *Revue Française de Droit Constitutionnel*, dont le numéro 78 d'avril 2009 est entièrement consacré à la révision de 2008.

²⁴⁴ CHEVALLIER Jacques, « Droit constitutionnel et institutions politiques : mésaventures d'un couple fusionnel », *op.cit.*

détaillée du dossier législatif de la réforme et des débats parlementaires a été effectuée : il s'agissait de saisir les enjeux politiques de la révision constitutionnelle, mais aussi sa logique interne. Les travaux préparatoires de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que le dossier législatif du projet de loi constitutionnel, consultables sur les sites internet des Chambres, ont constitué une source d'information précieuse et abondante. Le propos étant centré sur les compétences du Parlement, l'analyse a été focalisée sur l'article 9 du projet de loi constitutionnelle, qui modifiait l'article 24 de la Constitution : les rapports parlementaires, les comptes-rendus des réunions de commission ainsi que les comptes-rendus des débats, dans les deux chambres, ont été compulsés.

Une fois la loi constitutionnelle votée, l'Assemblée nationale et le Sénat ont été contraints de modifier leur règlement afin de le mettre en conformité avec les nouvelles normes constitutionnelles. Le même travail historiographique que pour le projet de loi constitutionnelle a été réalisé sur les propositions de résolutions tendant à modifier les règlements des deux chambres²⁴⁵. Les choix réglementaires des assemblées se sont avérés très éclairants sur la manière dont l'Assemblée nationale et le Sénat ont conçu leurs nouvelles prérogatives en matière de contrôle et d'évaluation. On a également tenu compte des modifications engendrées en termes de contrôle et d'évaluation au cours de la recherche : en effet, les règlements des assemblées ont été révisés en 2014 pour le Sénat et 2015 pour l'Assemblée nationale. Des groupes de réflexion ont également été constitués en septembre 2017 dans les deux assemblées afin de préparer la réforme constitutionnelle annoncée pour le printemps 2018 : les préconisations en matière de contrôle et d'évaluation ont été intégrées et exploitées dans ce travail ; si cette recherche a été constamment actualisée, des changements ont pu intervenir entre l'écriture de cette thèse et la soutenance, en raison du processus de révision constitutionnelle en cours. Cette première analyse, essentiellement juridique, a été complétée par une analyse sociologique.

²⁴⁵ Pour l'Assemblée nationale, il s'agit de la proposition de résolution n° 1546 du 20 mars 2009. Pour le Sénat, une proposition de résolution n°377 a été déposée le 30 avril 2009.

B. Les instruments sociologiques

Comme l'a montré Marc Milet, la difficulté d'aborder les questions parlementaires en France provient en partie des difficultés méthodologiques à appréhender la « boîte noire » qu'est l'institution parlementaire²⁴⁶. Pour ouvrir cette « boîte noire », plusieurs méthodes ont été employées. Dans un premier temps, une collecte de données brutes sur les activités de contrôle et d'évaluation au Parlement a été effectuée : les questions²⁴⁷, propositions de résolutions, rapports d'informations issus des commissions permanentes ou des organes d'évaluation permanents²⁴⁸ ont été recensés dans les deux chambres, Assemblée nationale et Sénat ; ce recueil s'est effectué sur deux législatures, c'est-à-dire de 2009, date d'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle de 2008, à 2012.

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, issu de la réforme, a fait l'objet d'une attention particulière : la liste de tous les rapports parus a été dressée ; les comptes-rendus des réunions du Comité ont été consultés de manière systématique. Le propos n'était pas de porter un jugement sur le contenu des rapports et leurs conclusions ; on s'est exclusivement attaché à étudier la forme des rapports du CEC et les méthodes employées par les rapporteurs. On s'est également intéressé au profil des députés membres du Comité : une étude sociographique a été menée afin de déterminer quel « type » de parlementaires s'y est investi.

Au Sénat, les travaux des commissions en matière de contrôle et d'évaluation ont été suivis : là encore, il ne s'agissait pas d'étudier le contenu des rapports mais seulement de déterminer si, depuis la réforme constitutionnelle, s'est produit un changement dans le nombre de rapports parus ou leur origine. Chaque année, l'Assemblée nationale et le Sénat publient un rapport annuel d'activité, qui apporte

²⁴⁶ MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, *op.cit.*, p. 604.

²⁴⁷ Il s'agit des questions écrites, des questions au Gouvernement, des questions avec débat et des questions sans débat.

²⁴⁸ Il s'agit des délégations parlementaires et de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

des informations essentielles sur les différentes activités du Parlement, notamment en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques : sur cette base, une analyse comparative depuis 2008 de l'évolution de l'activité des parlementaires dans ces domaines a pu être effectuée.

La réforme constitutionnelle de 2008 ayant dédié une semaine de l'ordre du jour sur quatre aux activités de contrôle et d'évaluation, l'ordre du jour de ces semaines à l'Assemblée nationale et au Sénat a été observé de façon systématique.

Ce travail de recueil de données a été complété par une observation participante. Le statut de collaborateur parlementaire à l'Assemblée nationale qui a été le nôtre de 2006 à 2015, a permis d'appréhender le Parlement de l'intérieur. L'observation participante n'a pas permis de résoudre toutes les difficultés : elle n'offre qu'une vision parcellaire des multiples usages des fonctions de contrôle et d'évaluation ; certaines préventions de nos interlocuteurs n'ont pu être dissipées. Enfin, ayant travaillé huit ans à l'Assemblée nationale, celle-ci nous était plus familière. La question de l'application de la réforme au Sénat a certes été abordée, mais davantage à titre de comparaison : le Parlement français étant bicaméral, il était cependant impératif de s'intéresser à la Chambre Haute pour déterminer dans quelle mesure la réforme constitutionnelle a eu un impact sur elle.

Travailler à l'Assemblée nationale a été un précieux poste d'observation pour la recherche. Très peu de travaux consacrés au Parlement ont été réalisés à partir d'une observation participante²⁴⁹. Or, le parlementarisme français est passé « *d'une démocratie de débats à une démocratie de compromis* »²⁵⁰, compromis le plus souvent négociés en amont des discussions au sein de l'Hémicycle²⁵¹ : seule une immersion permet de saisir cette « politique de couloirs », tout aussi déterminante pour l'élaboration de la loi que les débats dans l'Hémicycle. Connaître la structure de

²⁴⁹ On pense notamment au travail d'observation minutieux de Marc Abélès sur la vie des députés à l'Assemblée nationale. Son ouvrage, *Un ethnologue à l'Assemblée nationale*, décrypte les us et coutumes de la vie du Palais Bourbon, et montre l'importance des règles écrites et non écrites dans l'exercice du mandat parlementaire.

²⁵⁰ ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée nationale*, *op.cit.*, p. 314.

²⁵¹ « *Il semble, en fait, que ce qui se négocie en amont au moment des arbitrages gouvernementaux finisse par être plus important que ce qui s'obtient dans le cadre parlementaire.* », *ibid.*, p. 163.

l'intérieur est donc essentiel pour comprendre ses déterminismes ; car « *le jeu politique [étant] généralement un jeu itératif [...], la structure (ou l'arène, ou les règles du jeu) peut acquérir une vie propre* »²⁵². De plus, l'influence des institutions sur les acteurs est déterminante puisqu'elles « *peuvent influencer la manière dont les acteurs politiques définissent leurs intérêts, mais aussi la manière dont ces intérêts sont poursuivis et exprimés* »²⁵³.

Cette position d'observation participante a permis de vivre l'avant et l'après réforme constitutionnelle, d'observer sa mise en œuvre, puis de voir son évolution lors d'un changement de législature accompagné d'un changement de majorité. De nombreux contacts avec des collaborateurs parlementaires de tous bords politiques ont pu être noués ainsi qu'avec des administrateurs et des salariés des groupes politiques à l'Assemblée nationale ; ces échanges informels ont été très instructifs pour comprendre le fonctionnement de chaque groupe politique du Parlement. Enfin, les règles non écrites qui conditionnent le travail parlementaire²⁵⁴ ont pu être observées. L'observation participante n'a toutefois pas permis de lever toutes les difficultés, telles que l'accès aux réunions du CEC ou aux autres organes permanents d'information et d'évaluation ; seul le compte-rendu des réunions a été accessible.

En parallèle de la démarche d'observation sur le terrain, trente-et-un entretiens semi-directifs²⁵⁵ ont été menés²⁵⁶. La position d'ancien collaborateur parlementaire a permis d'avoir un accès privilégié aux acteurs de la réforme constitutionnelle, élus ou

²⁵² STONE Alec, « Le "néo-institutionnalisme", Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, vol.5, n°20, 1992, p.161.

²⁵³ *Idem.*

²⁵⁴ Le poids des règles non écrites est très important à l'Assemblée nationale. L'ancienneté, par exemple, constitue un critère déterminant. Ainsi, les députés nouvellement élus occupent les places les plus en hauteur dans l'Hémicycle, c'est-à-dire celles qui sont les plus éloignées des caméras. De même, une fois élus, les députés doivent choisir la commission permanente dans laquelle ils souhaitent siéger ; ils font alors trois choix, par ordre de préférence. Un jeune député aura, sauf exception, son second, voire troisième choix retenu. De même l'une tradition veut que la commission des Affaires étrangères et celle de la Défense, les commissionnaires soient des députés qui font un second ou troisième mandat.

²⁵⁵ Les entretiens se sont déroulés en face-à-face. La plupart ont été enregistrés, sauf volonté contraire de l'interviewé. Du fait du caractère politique de notre sujet, un grand nombre d'entre eux ont souhaité de ne pas apparaître nommément ; nous avons donc anonymisé leurs propos dans le corps de la thèse. L'anonymisation des entretiens comporte notamment l'avantage de libérer la parole de l'interviewé. Voir BERRY Jeffrey. M., « Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing », *Political Science and Politics*, 2002, vol.35, n°4, pp.679-682. Toutefois, nous n'avons pas recouru à une anonymisation systématique, considérant que le discours de certains acteurs prend son sens au regard des positions qu'il occupe au sein de l'institution.

²⁵⁶ Annexe 1.

fonctionnaires, ainsi qu'aux principaux bénéficiaires de la réforme, à savoir les parlementaires eux-mêmes.

Les personnes interrogées se répartissent en trois catégories. La première est composée de parlementaires. A l'Assemblée nationale, ont été interviewés des députés membres du CEC, ainsi que des députés non membres mais particulièrement intéressés par les questions d'évaluation et de contrôle. L'accès aux sénateurs a été plus difficile : de nombreux refus d'interview ont été déplorés, les sénateurs sollicités estimant qu'ils n'étaient pas spécialistes des questions de contrôle et d'évaluation ; ces refus ont permis de constater que l'évaluation, et même le contrôle, sont considérés par les parlementaires eux-mêmes comme des activités relevant de spécialistes.

La seconde catégorie d'acteurs est constituée des fonctionnaires des assemblées en charge des activités de contrôle et d'évaluation : des informations essentielles sur les rapports de forces qui ont déterminé les choix opérés par l'Assemblée nationale et le Sénat dans ces domaines, ainsi que sur la réalité du travail accompli ont pu être recueillies par leur intermédiaire.

Les salariés des groupes politiques à l'Assemblée nationale représentent la troisième catégorie : leur témoignage s'est révélé précieux pour comprendre le rôle que jouent les groupes parlementaires dans la mise en œuvre des activités de contrôle et d'évaluation.

L'approche dynamique retenue consiste à retracer le processus d'institutionnalisation des fonctions de contrôle et d'évaluation au Parlement depuis la réforme constitutionnelle de 2008 : après être revenu sur les dispositifs existants avant la réforme, il conviendra de déterminer pourquoi les thèmes du contrôle et de l'évaluation se sont imposés en 2008 (1^{ère} partie). La mise en œuvre contrastée de la réforme constitutionnelle en matière de contrôle et d'évaluation dans les deux assemblées, Assemblée nationale et Sénat, sera ensuite envisagée (2^{ème} partie). Enfin, la portée de la réforme constitutionnelle sera évaluée dans une double perspective : il conviendra de mesurer l'impact de la revalorisation du contrôle et de l'évaluation des

politiques publiques sur le Parlement avant d'envisager l'impact du Parlement dans l'exercice de ces deux fonctions (3^{ème} partie).

Première partie : Une réforme ambitieuse

Avant d'appréhender les enjeux de la réforme constitutionnelle de 2008 en matière d'évaluation des politiques publiques, il convient de revenir sur le contexte dans lequel elle a été adoptée.

Bien que vingt-quatrième du genre, la réforme constitutionnelle de 2008 se démarque des précédentes par son caractère ambitieux : plus de la moitié des articles de la Constitution ont été modifiés, des procédures nouvelles ont été introduites et d'autres entièrement réécrites.

Cette révision constitutionnelle repose sur deux piliers : d'une part, l'articulation des pouvoirs au sein de l'exécutif, avec une réflexion plus particulièrement centrée sur les pouvoirs du Président de la République ; d'autre part, le renforcement des prérogatives du Parlement. Lorsque le Président Sarkozy annonce, dans son discours prononcé à Epinal le 12 juillet 2007, sa volonté de réviser la Constitution de 1958, il ne remet pas en cause le parlementarisme rationalisé tel qu'il a été instauré ; le fait d'avoir choisi Epinal pour annoncer une réforme de la Constitution témoigne de la volonté de rester fidèle à l'héritage institutionnel du Général de Gaulle. Nicolas Sarkozy regrette cependant que la stabilité gouvernementale que permet la V^{ème} République se fasse au prix « *d'un déséquilibre parfois excessif au profit du pouvoir exécutif et au détriment du pouvoir législatif* »²⁵⁷. Ce constat est unanimement partagé, les moyens de contrôle et d'évaluation existants ayant notamment montré leurs limites (chapitre 1).

Les inflexions institutionnelles qu'a connues la V^{ème} République posent la question de la revalorisation du Parlement. L'élection du Président de la République au suffrage universel et l'inversion du calendrier électoral ont « présidentialisé » le régime ; revaloriser le Parlement revient donc à renforcer le caractère parlementaire de ce dernier. En effet, dans son acceptation dualiste, la théorie du régime

²⁵⁷ SARKOZY Nicolas, Discours prononcé à Epinal, 2 juillet 2007.

parlementaire suppose un Parlement et un exécutif égaux en termes de pouvoirs. Avec la Constitution de 1958, la France a fait le choix d'un « *dualisme renouvelé* »²⁵⁸. On peut donc supposer que la réécriture de l'article 24 et la reconnaissance constitutionnelle de la fonction de contrôle du Parlement en 2008 procèdent de cette logique « *où la dualité des pouvoirs suppose leur égalité* »²⁵⁹. Dans la réforme constitutionnelle de 2008, cette volonté de rééquilibrer les pouvoirs entre l'Exécutif et le législatif se manifeste par le développement des moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement (chapitre 2).

²⁵⁸ LAUVAUX Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 3^{ème} éd., 2004, p. 197.

²⁵⁹ *Idem.*

CHAPITRE 1. DES DISPOSITIFS INSUFFISANTS

Le Général de Gaulle, soucieux de préserver la stabilité gouvernementale, a veillé à ce que le contrôle parlementaire soit strictement encadré : il se limite donc à la mise en jeu de la responsabilité de l'Exécutif telle que prévue aux articles 20, 49 et 50 de la Constitution de 1958. Dès 1959, le Conseil Constitutionnel s'est attaché à réaffirmer le principe selon lequel seuls ces mécanismes peuvent aboutir à un vote-sanction du Gouvernement²⁶⁰. Or, restreindre le contrôle parlementaire au pouvoir de censurer le Gouvernement tend à le rendre inefficace dans le cadre du parlementarisme majoritaire. Hormis « *la ligne rouge de la mise en cause subreptice de la responsabilité du Gouvernement* »²⁶¹, la Constitution de 1958 fixe peu de règles explicites en matière de contrôle. Si le Conseil Constitutionnel examine les règlements des assemblées, il ne se prononce pas sur la manière dont se déroule concrètement le contrôle ; le Parlement est donc libre de déterminer les modalités d'exercice de sa mission de contrôle. Fortes de cette liberté d'organisation, les assemblées se sont détournées du contrôle-sanction au profit d'un contrôle-dialogue (section 1), tout en cherchant à se doter d'outils d'expertise autonomes par rapport au Gouvernement (section 2).

Section 1. Les instruments de contrôle

Sous la V^{ème} République, le contrôle effectif mené par le Parlement n'est pas à chercher du côté du contrôle-sanction. Comme le souligne Pierre Avril, « *l'idée reçue selon laquelle le contrôle serait inopérant sans une sanction effective, laquelle ne saurait être que la démission du Gouvernement* »²⁶² résulte d'une « *vision trop étroite de la responsabilité politique qui, dans son acceptation constitutionnelle, se définit effectivement par la sanction qui y est attachée : le retrait du pouvoir* »²⁶³ ; il s'agit

²⁶⁰ Conseil Constitutionnel, décision n°59-2 DC du 24 juin 1959.

²⁶¹ THIERS Éric, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p.72.

²⁶² AVRIL Pierre, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *Revue du droit public*, ½, 2002, p. 275.

²⁶³ *Idem*.

pourtant de la position du Conseil Constitutionnel. Dans le cadre du parlementarisme rationalisé, le contrôle exercé par le Parlement s'apparente à un dialogue avec l'exécutif. Le Parlement a développé des procédures d'information individuelles (§1) et collectives (§2) afin de permettre un échange avec le Gouvernement afin de l'alerter sur certains problèmes ou d'orienter sa politique. Dans le cadre des commissions d'enquête, le Parlement devient aussi un enquêteur, malgré les contraintes qui lui sont imposées (§3).

§ 1. Les procédures individuelles de contrôle et d'information

Les parlementaires disposent individuellement de deux modes de contrôle de l'action du Gouvernement : les questions écrites (A), droit reconnu aux parlementaires dès 1909, complété par les différentes procédures de questions orales (B).

A. Les questions écrites : une procédure victime de son succès

Les questions écrites constituent, avec les questions orales, le mode de contrôle de l'action gouvernementale le plus ancien, consacré en France en 1909 : les parlementaires ont conservé en 1958 le droit de poser des questions écrites au Gouvernement sur sa politique générale. Selon le règlement de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, le texte de ces questions doit être remis « *au Président de l'Assemblée qui le notifie au Gouvernement* »²⁶⁴ ; cette procédure se déroule par voie électronique depuis 2007.

Les questions écrites présentent de nombreux avantages qui expliquent pourquoi elles sont prisées par les parlementaires. Tout d'abord, les questions écrites ont la particularité d'être « *la seule procédure parlementaire de ce type à s'exercer hors du*

²⁶⁴ Article 135, Règlement de l'Assemblée nationale.

cadre de la séance et dont l'effet est différé »²⁶⁵ ; il est donc possible d'en poser tout au long de l'année, même hors session.

Longtemps illimitées, députés et sénateurs avaient la possibilité d'en déposer autant qu'ils le souhaitent. Pour autant, l'analyse des auteurs des questions écrites montre que les députés les plus connus sont ceux qui en posent le moins ; ayant accès à d'autres modes d'expression, notamment médiatiques, ils n'éprouvent pas le besoin d'interpeller le Gouvernement par ce biais. En revanche, les députés qui ont une faible notoriété trouvent dans les questions écrites un mode de contrôle dans lequel ils peuvent s'investir librement. Ainsi, les députés Jean-Jacques Candelier (GDR) et Marc Le Fur (UMP) ont posé chacun neuf cent quarante-cinq questions pour la seule session 2012-2013²⁶⁶.

Enfin, les questions écrites sont faciles d'accès : non seulement les questions et les réponses sont publiées au *Journal Officiel* mais elles sont également consultables sur le site internet de l'Assemblée nationale et du Sénat. Même si elles n'ont aucune valeur juridique, la publicité donnée aux questions écrites en fait « *un service public de consultation gratuite* »²⁶⁷ sur les pratiques administratives, à destination des administrés comme des élus qui s'interrogent sur l'interprétation d'un texte, l'application d'une réglementation ou le fonctionnement des services. D'autres y voient « *un baromètre de la société puisque les députés les posent souvent suite à l'interpellation par un électeur ou suite à la sollicitation d'un groupe d'intérêt* »²⁶⁸. Elles sont riches d'enseignements à la fois sur les préoccupations des citoyens et sur les sujets qui intéressent les députés : si les questions ont un objet très divers, la santé, l'organisation de l'Etat ou la politique économique et industrielle constituent les principaux sujets abordés²⁶⁹. Enfin, les questions écrites peuvent servir

²⁶⁵ www.assemblee-nationale.fr, « Les Questions », *Connaissance de l'Assemblée nationale*, Fiche n°51, consulté le 20 mai 2014.

²⁶⁶ BECKMEZIAN Hélène, « La boulimie parlementaire des questions écrites passée au crible », blog *Chambres à part. L'actualité de l'Assemblée nationale et du Sénat*, 4 novembre 2013.

²⁶⁷ PRELOT Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Précis, Dalloz, 1957, p. 433.

²⁶⁸ Propos tenus par Pierre-Yves FRELAUX, Président de TBWA, in BECKMEZIAN Hélène, « La boulimie parlementaire des questions écrites passée au crible », *ibid.*

²⁶⁹ TBWA/CORPORATE, *1^{ère} année de quinquennat. Les préoccupations des députés. Analyse des 33 840 questions écrites posées au Gouvernement durant la session 2012-2013*, p.17.

« *d'aiguillon* »²⁷⁰ vis-à-vis du Gouvernement : posées en rafale, elles permettent à l'opposition de maintenir la pression sur l'exécutif sur un sujet particulier²⁷¹.

Victimes de leur succès, les questions écrites ont subi une « hyperinflation », concomitante à l'apparition des assistants parlementaires²⁷², qui dessert l'efficacité de ce mode de contrôle. Alors qu'en Allemagne les députés ne peuvent poser que quatre questions écrites par mois²⁷³, en France, leur nombre est illimité : on recense 3 700 questions écrites posées en 1959, 12 000 en 1994 et 28 365 en 2011²⁷⁴. Les députés recourent particulièrement à cette procédure : alors qu'en moyenne 25 000 questions écrites sont posées par eux chaque année au Gouvernement, seulement 4000 émanent des sénateurs²⁷⁵. La progression des questions écrites a été particulièrement flagrante à l'Assemblée nationale sous la XIII^{ème} législature : alors que 5 603 questions écrites ont été posées lors de la session 2007-2008, on en recense 29 237 pour la session 2010-2011²⁷⁶, soit une progression de 522%. Cette expansion tend à se confirmer puisque durant la première année de la XIV^{ème} législature 33 840 questions écrites ont été posées par les députés²⁷⁷.

La première conséquence de cette inflation est le retard pris par les ministères dans la publication des réponses apportées aux questions écrites. Le Règlement des assemblées prévoit que les ministres disposent de deux mois après la publication de la question pour y répondre²⁷⁸. Mais, en pratique, en raison du nombre considérable de questions écrites, ce délai est rarement tenu. En 2010, le taux de réponse dans les deux mois de délai réglementaire n'était que de 15,7%. Il est plus facile pour certains ministères moins sollicités, comme le ministère chargé des relations avec le Parlement ou celui de la Défense, de répondre dans les délais réglementaires.

²⁷⁰ CAMBY Jean-Pierre, SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, *op.cit.*, p. 127.

²⁷¹ En 2010, au Sénat, le Groupe socialiste a posé 2 718 questions écrites contre 1 107 pour le Groupe UMP, alors majoritaire. En revanche, à l'Assemblée nationale, sous la XIII^{ème} législature, c'est le groupe majoritaire UMP qui a posé le plus de questions, soit 73 365 sur 131 194.

²⁷² DOSIÈRE René, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, Seuil, n°134, 2010, p. 40.

²⁷³ LE DIVELLEC Armel, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, LGDJ, tome 119, p. 428.

²⁷⁴ *Idem*.

²⁷⁵ TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire*, *op.cit.*, p. 143.

²⁷⁶ Assemblée nationale, Statistiques de l'activité parlementaire, XIII^{ème} législature.

²⁷⁷ C'est-à-dire du 3 juillet 2012 au 23 juillet 2013.

²⁷⁸ Voir l'article 135 du Règlement de l'Assemblée nationale ainsi que les articles 74 et 75 du Règlement du Sénat.

D'autres ministères très sollicités tentent de réduire le délai des réponses : en 2009, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche s'est vu poser 3 278 questions dont 54,4% ont obtenu une réponse dans le délai réglementaire²⁷⁹. Malgré les efforts des ministères, le nombre de réponses apportées demeure faible : en 2012-2013, sur les 32 964 questions posées seulement 18 152 réponses ont été publiées, soit 55 % de réponses.

En cas d'absence de réponse, les parlementaires ont la possibilité de faire pression sur le Gouvernement pour l'obtenir. Ils peuvent renouveler leur question autant de fois que nécessaire, ce qui sera mentionné au *Journal Officiel* ; mais cette procédure ne les assure pas d'obtenir une réponse. En revanche, le « *signalement* » d'une question écrite, instauré depuis 1995 par Philippe Seguin, alors Président de l'Assemblée nationale, permet aux parlementaires d'obtenir de façon certaine des réponses. Chaque semaine, les présidents de groupe choisissent vingt-cinq questions écrites, réparties entre les groupes politiques à la proportionnelle, qui sont « *signalées* » au *Journal Officiel* ; les ministres s'engagent à y répondre dans un délai de dix jours²⁸⁰. Alors même qu'elle ne figurait pas dans le règlement, cette procédure a parfaitement fonctionné : depuis sa création en 1995, 8 650 questions ont été signalées et toutes ont obtenu une réponse dans le temps imparti. Une seule exception s'est produite au printemps 2009, au sujet d'une question posée par le député René Dosière concernant le budget de l'Elysée²⁸¹.

L'autre inconvénient de la multiplication des questions est la qualité très inégale des réponses. Si certaines répondent précisément au problème soulevé par le parlementaire, d'autres se contentent d'apporter quelques éléments de contexte très généraux. En outre, les réponses tendent à se standardiser : toutes les questions posées sur la revalorisation du statut des sages-femmes, publiées au JO entre décembre 2013 et avril 2014, ont reçu une réponse identique. Alors qu'elles tiennent

²⁷⁹ TÜRK Pauline, *ibid.*, p. 144.

²⁸⁰ *Idem.*

²⁸¹ « *La stupeur des services fut telle que le ministre chargé des relations avec le parlement rappela vivement aux ministres concernés l'obligation de respecter strictement ce délai* », DOSIERE René, « *Le contrôle ordinaire* », *op. cit.*, p. 41.

plus « *de l'information que du contrôle de l'action du Gouvernement* »²⁸², les questions écrites sont certes faciles d'accès mais leur impact politique reste faible²⁸³.

B. Les questions orales

« *Procédure élémentaire – et spontanée – de contrôle* »²⁸⁴, les questions orales au Gouvernement se pratiquent au Parlement britannique depuis le XVIII^{ème} siècle, alors qu'en France elles ne sont apparues que sous la III^{ème} République. En Grande-Bretagne, le « *Question Time* » quotidien et le « *Prime Minister's question time* » rythment le débat parlementaire en permettant des échanges vifs, qui associent pleinement l'opposition. Michel Debré s'est inspiré de la pratique britannique, estimant qu'en France aussi « *le droit de questionnement exercé en séance publique [devait constituer] un temps fort de l'activité de contrôle parlementaire* »²⁸⁵ : il attachait une grande importance à la procédure des questions orales, qu'il considérait, non seulement comme « *une arme fondamentale du contrôle parlementaire* »²⁸⁶, mais aussi comme « *la marque décisive du régime parlementaire et des droits reconnus dans le régime à l'opposition* »²⁸⁷. Consacrées par l'article 48 de la Constitution de 1958²⁸⁸, les questions orales au Gouvernement ont pris plusieurs formes au fil du temps. Dès 1951, l'Allemagne avait elle aussi introduit dans le Règlement du Bundestag une procédure de question bi-hebdomadaire inspirée du « *Question Time* »

²⁸² *Ibid.*, p. 40.

²⁸³ Le député de l'Aisne, René Dosière, fait figure d'exception, en ayant déposé une succession de questions écrites au sujet du budget de la présidence de l'Élysée. Le « harcèlement textuel » dont il a fait preuve, en renouvelant ses questions ou en les faisant signaler, lui a permis d'obtenir des informations de qualité sur le montant réel des dépenses de la présidence de la République et leur évolution.

²⁸⁴ DOSIERE René, « Le contrôle ordinaire », *ibid.*, p. 37.

²⁸⁵ TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire*, *op.cit.*, p. 135.

²⁸⁶ DEBRE Michel, « Débat à l'Assemblée nationale », *Journal Officiel*, 27 mai 1959, p. 558

²⁸⁷ MOPIN Michel, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1989, p. 43.

²⁸⁸ L'article 48 de la Constitution, en vigueur de 1958 à 1995, disposait qu'« *une séance par semaine [était] réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* ». La loi constitutionnelle du 4 août 1995 a précisé qu'« *une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement* », ce qui a permis la tenue au Parlement de plusieurs séances hebdomadaires de questions orales.

de la Chambre des Communes britannique ; mais, comme en France, « *le succès mitigé obtenu a conduit à remanier la formule à plusieurs reprises* »²⁸⁹.

Une fois la Constitution de la V^{ème} République et son article 48 adoptés, les règlements des assemblées ont dû aménager les modes d'exercice de cette nouvelle faculté parlementaire. La première difficulté résidait dans l'obligation pour le Parlement de tenir compte de l'article 49 de la Constitution qui, « *en soumettant la mise en cause de la responsabilité gouvernementale à des règles très strictes, avait implicitement retiré aux députés le droit d'interpeller le Gouvernement* »²⁹⁰. Le règlement de l'Assemblée nationale et celui du Sénat prévoyaient donc trois formes de questions orales : les questions orales avec débat (1), les questions orales sans débat (2) et les questions au Gouvernement (3).

1. Les questions orales avec débat : une pratique désuète

Même si elles ne pouvaient donner lieu à aucun vote, les questions orales avec débat avaient l'avantage de permettre aux députés d'obtenir un échange de fond avec le Gouvernement sur un sujet d'actualité. Les parlementaires étaient libres de choisir les thèmes abordés, le Gouvernement n'intervenant pas dans leur inscription à l'ordre du jour. Mais avec l'apparition du système majoritaire, l'intérêt de ce mode de contrôle s'est amenuisé, au point de faire tomber cette procédure en désuétude²⁹¹ : la Conférence des Présidents n'inscrivait pas à l'ordre du jour les questions de l'opposition qui visaient à embarrasser le Gouvernement. Les questions orales n'étant plus été utilisées depuis 1978, elles ne sont plus expressément mentionnées dans le Règlement de l'Assemblée nationale depuis la modification du 26 janvier 1994.

En revanche, les questions orales avec débat ont toujours cours au Sénat. En effet, l'article 79 du règlement de la Chambre Haute prévoit que « *tout sénateur qui désire poser au Gouvernement une question orale suivie de débat en remet au*

²⁸⁹ LE DIVELLEC Armel, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, *op.cit.*, p. 430.

²⁹⁰ www.assemblee-nationale.fr, « Les questions à l'Assemblée nationale », *Connaissance de l'Assemblée nationale*, n°4, consulté le 26 mai 2014.

²⁹¹ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, *op.cit.*, p. 302.

Président du Sénat le texte accompagné d'une demande de débat »²⁹². En pratique, l'auteur de la question intervient en premier et dispose d'un temps de parole de vingt minutes. Pour les autres intervenants qui souhaitent s'associer au débat, la Conférence des Présidents organise le débat en application de l'article 29 *ter* du Règlement du Sénat. Une fois la durée globale de la discussion fixée, elle est répartie à la proportionnelle des groupes politiques qui interviennent successivement dans l'ordre du tirage au sort. L'auteur de la question et chaque orateur ont la possibilité d'utiliser une partie de leur temps de parole pour répondre au Gouvernement.

En 1990, le Sénat a complété cette procédure en instaurant les questions orales avec débat portant sur des sujets européens²⁹³. Ces questions, qui doivent porter sur un sujet européen précis et être adressées au ministre compétent, sont soumises aux mêmes règles de dépôt, de recevabilité, de publication et d'inscription à l'ordre du jour que leurs aînées. Néanmoins, si ces deux procédures de questions survivent au Sénat, elles demeurent très peu utilisées : pour la session 2012-2013 seulement trois questions orales avec débat ont été posées, aucune question avec débat portant sur un sujet européen²⁹⁴.

2. Les questions orales sans débat : une procédure tournée vers la défense du territoire

Les questions orales sans débat ont lieu dans les deux assemblées, selon les mêmes modalités. Dès sa mise en place, cette procédure a pâti de l'absentéisme des ministres et des parlementaires, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

A l'Assemblée nationale, cette désaffection s'explique d'abord par le jour choisi pour leur passage en séance publique²⁹⁵ : le vendredi après-midi ayant été retenu, les députés de province préféreraient repartir dans leur circonscription plutôt que d'assister

²⁹² Les questions orales avec débat sont régies par les articles 79 à 83 du Règlement du Sénat.

²⁹³ Art. 73 *sexies*, RS.

²⁹⁴ www.senat.fr, *Les questions des sénateurs*, Les Fiches techniques, consulté le 26 mai 2014.

²⁹⁵ Le 22 novembre 1963, André Malraux, alors ministre d'État chargé des affaires culturelles, déclarait à l'auteur d'une question relative à l'entretien des monuments historiques : « *Vous me dites que je suis en train de soumettre à l'Assemblée ... Quelle Assemblée ? A côté de vous il y a un député, derrière moi il y en a un autre et à l'autre extrémité, il n'y en a pas un seul. Il faut qu'on sache, à la lecture du Journal Officiel, que nous tous, ici, ne parlons pour personne* », *Journal Officiel*, Débats à l'Assemblée nationale, 23 novembre 1963, p. 7400.

à la séance ; par ailleurs, la réponse n'était pas souvent donnée par le ministre compétent.

Conscient de ces dysfonctionnements, le Président de l'Assemblée nationale a tenté d'y remédier dès 1963. La séance des questions orales sans débat a été scindée en deux et déplacée au jeudi matin, puis après-midi. L'Assemblée nationale a également inscrit dans son Règlement l'obligation pour le ministre compétent de répondre à la question ou, à défaut, au ministre chargé des relations avec le Parlement, mais seulement avec l'accord de l'auteur de la question. Le Conseil Constitutionnel a censuré ces deux dispositions ; il a en effet estimé que les deux séances de questions orales étaient contraires à l'article 48 de la Constitution qui ne prévoyait qu'une seule séance par semaine de questions au Gouvernement. Quant à l'obligation faite au ministre concerné de répondre à la question, les Sages ont considéré qu' « *aux termes de l'article 48, alinéa 2, de la Constitution, c'est au Gouvernement qu'il appartient de répondre aux questions des membres du Parlement ; que le Gouvernement est donc représenté, pour répondre à chacune d'elles, par celui de ses membres que le Premier ministre a désigné à cet effet, sans que ce choix puisse faire l'objet d'une ratification ou d'une récusation par un membre du Parlement ; que, par suite, la disposition qui subordonne à l'accord de l'auteur de la question l'intervention d'un membre du Gouvernement autre que le ministre techniquement compétent ne peut être regardée comme conforme à la Constitution* »²⁹⁶. La séance de questions orales fut alors maintenue le vendredi après-midi avant d'être déplacée en 1993 au jeudi matin ; malgré ce changement, la participation des ministres est demeurée toujours aussi faible. En avril 1996 et jusqu'à aujourd'hui, la séance a été placée le mardi matin. Vingt-et-une questions réparties à la proportionnelle entre les groupes politiques étaient alors posées durant les trois heures de débat ; puis à partir de 1997, ce nombre est passé à vingt-cinq.

Aujourd'hui encore, les séances de questions orales se déroulent le mardi matin, dans un Hémicycle quasiment vide ; néanmoins, l'efficacité d'un mode de contrôle ne se mesure pas à l'affluence dans l'Hémicycle : les questions orales sans débat sont un moyen efficace pour permettre aux députés d'obtenir une réponse du Gouvernement sur un problème propre à leur circonscription. En pratique, soit les parlementaires

²⁹⁶ Conseil Constitutionnel, décision n°23-25 DC du 21 janvier 1964.

sollicitent un créneau auprès de leur groupe politique, soit le groupe politique en propose un s'il s'aperçoit qu'un parlementaire n'en a pas posé depuis un certain temps. Environ six minutes sont consacrées à chaque question : le député dispose de deux minutes pour poser sa question, le ministre doit ensuite lui répondre en deux minutes avant que le député ne conclue s'il le souhaite.

Les questions orales sans débat sont déposées les lundi et mercredi par les groupes parlementaires en vue de leur examen lors des séances des mardi et jeudi de la deuxième semaine qui suit. Depuis 2007, les questions sont transmises informatiquement auprès du groupe politique auquel appartient le parlementaire. Elles doivent être rédigées au style indirect de manière succincte²⁹⁷ : l'article 15 de l'Instruction générale du Bureau dispose que les questions orales sans débat doivent être brièvement rédigées de manière à se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Les textes des questions orales sont ensuite remis par les différents groupes politiques au Président de l'Assemblée qui les notifie au Gouvernement. Auparavant publiées au *Journal Officiel Lois et Décrets* ainsi qu'au *Feuilleton de l'Assemblée nationale*, elles paraissent désormais uniquement au *Journal Officiel Débats* une semaine avant leur passage en séance.

L'ordre d'appel des questions est déterminé par le cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement, en liaison avec les attachés parlementaires des différents ministres interrogés. L'ordre d'appel des questions dépend de la disponibilité des ministres concernés pour répondre sur le fond ou de celle de leurs collègues qui acceptent de venir les suppléer²⁹⁸.

Au Sénat, les règles de dépôt, de recevabilité et de publication des questions orales sans débat sont identiques à celles des questions écrites. Elles sont aussi discutées le mardi, tous les quinze jours en session ordinaire. Le nombre de questions discutées par séance est de dix-huit à vingt, au lieu de vingt-cinq à l'Assemblée nationale. En revanche, le temps moyen consacré à chaque question est plus important, soit huit

²⁹⁷ Le groupe UMP demande par exemple à ce que les questions orales, qui sont ensuite déposées par les assistants parlementaires sur un intranet, soient rédigées en dix lignes maximum. Elles ne doivent comporter aucun nom propre.

²⁹⁸ www.assemblee-nationale.fr, « Les questions à l'Assemblée nationale », *Connaissance de l'Assemblée nationale*, n°4, consulté le 26 mai 2014.

minutes : trois pour exposer le problème, trois à quatre minutes pour la réponse du ministre et deux minutes pour la conclusion du sénateur.

3. *Les questions au Gouvernement ou le théâtre parlementaire*

En 1968, Jacques Chaban-Delmas, alors Président de l'Assemblée nationale, a souhaité dynamiser les séances de questions en proposant une nouvelle forme de question sans débat, les questions d'urgence, nommées par la suite questions d'actualité²⁹⁹. Cette procédure, qui a eu cours de 1970 à 1973, se voulait beaucoup plus souple que les autres modes de questionnement. Les questions d'actualité, qui devaient porter sur un sujet d'actualité et d'intérêt général, étaient rédigées très sommairement ; elles pouvaient être déposées jusqu'au dernier moment, au plus tard deux heures avant la séance. Enfin, si l'auteur le souhaitait, les questions non retenues en Conférence des Présidents pouvaient être transformées en questions orales sans débat. Malgré les avantages que présentaient les questions d'actualité, ces dernières ne résolvaient ni le problème de l'absentéisme des séances du vendredi après-midi, ni la mainmise de la Conférence des Présidents sur le choix des questions posées en séance. Le nombre de réponses ministérielles est donc resté faible, diminuant même au fil des sessions, comme le montre le tableau suivant³⁰⁰:

Année	Questions posées	Réponses
1970	359	157
1971	333	146
1972	316	132
1973	334	101

Les questions d'actualité ont été remplacées en 1974 par les questions au Gouvernement. L'idée de « *réserver chaque mercredi, en début d'après-midi, une heure pour des questions d'actualité, qui seraient posées à égalité de temps, et*

²⁹⁹ Article 138 du Règlement de l'Assemblée nationale tel que modifié par la résolution n° 146 du 23 octobre 1969.

³⁰⁰ www.assemblee-nationale.fr, « Les questions à l'Assemblée nationale », *Connaissance de l'Assemblée nationale*, n°4, consulté le 26 mai 2014.

suivant une procédure à définir, par la majorité et par l'opposition »³⁰¹ a été suggérée par le Président Valéry Giscard d'Estaing, nouvellement élu, dans son message adressé au Parlement du 30 mai 1974. Tirant les leçons des tentatives de réforme entreprises dans les années 60 et 70, le Président précise qu'il demandera « *au Premier ministre et à l'ensemble des ministres d'être présents à cette séance du mercredi, afin de répondre personnellement et directement aux questions* »³⁰². Le choix du mercredi après-midi s'avère judicieux puisque la séance de questions au Gouvernement succède au Conseil des Ministres et que les députés sont majoritairement présents à Paris ce jour-là. Le changement de jour et l'injonction faite aux ministres d'assister à cette séance de questions étaient destinés à créer les conditions d'un contrôle efficace de l'action gouvernementale.

La séance de questions au Gouvernement n'a cessé d'évoluer, de la V^{ème} à la XII^{ème} législature comme en atteste le tableau suivant³⁰³ :

Législature	Durée de la séance	Heure limite de dépôt	Règles d'alternance entre les groupes	Retransmission télévisée
V ^e législature 1973-1978	1 h	14 heures	Alternance majorité-opposition	Non
VI ^e législature 1978-1981	1 h	13 heures	Alternance majorité-opposition puis à partir d'avril 1980 alternance par groupe	Non
VII ^e législature 1981-1986 Soc. : 285 RPR. : 88	1 h 25	12 heures	Alternance par groupe	A partir du 28 octobre 1981

³⁰¹ GISCARD D'ESTAING Valéry, *Message du Président de la République au Parlement*, 30 mai 1974.

³⁰² *Idem.*

³⁰³ www.assemblee-nationale.fr, « Récapitulatif de l'évolution de la procédure des questions au Gouvernement », « Les questions à l'Assemblée nationale », *Connaissance de l'Assemblée*, fiche n°4, consulté le 12 octobre 2015.

UDF : 62 Com. :44				
VIII ^e législature 1986-1988 Soc. : 212 RPR : 155 UDF : 131 FN : 35 Com. : 35	1 h 45	12 heures	Alternance par groupe	Oui
IX ^e législature 1988-1993 Soc : 273 RPR : 130 UDF : 90 UDC : 41 Com : 25	1 h 50	12 heures	Alternance des groupes par séries de questions	Oui
X ^e législature 1993-1997 RPR : 257 UDF : 215 Soc : 57 Com : 23 RL : 23	1 h 30 jusqu'en octobre 1995	14 heures	Alternance par groupe	Oui
	2 fois 1 h à partir d'octobre 1995	14 heures	Alternance par groupe	Oui
XI ^e législature 1997-2002	2 fois 1 h	14 heures	Alternance par groupe	Oui
XII ^e législature 2002-2007	2 fois 1 h jusqu'à février 2009	14 heures	Alternance par groupe	Oui

XIII ^e législature 2007-2012 UMP : 320 SRC : 204 GDR : 24 NC : 23	2 fois 1 h depuis février 2009	14 heures	Alternance par groupe	Oui
---	-----------------------------------	-----------	--------------------------	-----

Depuis le 28 septembre 1995, date d'instauration de la session unique décidée par la Conférence des Présidents, la formule des questions au Gouvernement s'est stabilisée : au lieu d'une heure trente le mercredi, deux séances d'une heure sont organisées le mardi et le mercredi à 15 heures. Au fil des législatures, les questions au Gouvernement sont devenues un temps fort de la vie parlementaire à l'Assemblée nationale : en témoigne le fait qu'à la différence des questions orales, elles sont maintenues lors des discussions budgétaires. L'importance prise par ce mode de contrôle s'explique en grande partie par la visibilité médiatique qui lui a été donnée depuis le 29 octobre 1981 : retransmises en direct sur *France 3*, les questions au Gouvernement réunissent environ 500 000 téléspectateurs. Elles offrent donc aux députés une fenêtre médiatique de choix : ils bénéficient d'une visibilité au plan national, les questions les plus polémiques étant souvent reprises par les journaux télévisés du soir, tout comme les incidents de séance³⁰⁴. Les questions au Gouvernement sont devenues un moment de rencontre privilégié entre les parlementaires et les journalistes : ceux-ci profitent de la sortie des séances du mardi et mercredi après-midi pour interroger les parlementaires sur l'actualité.

Cette médiatisation a toutefois entraîné des excès qui nuisent à la crédibilité de ce mode de contrôle. Sous la pression des caméras de télévision, les réactions des députés de la majorité et celles de l'opposition pèchent par leur aspect caricatural : applaudissements, huées, invectives, interpellations rythment chaque séance. Les

³⁰⁴ La diffusion des questions au Gouvernement sur France 3 a cessé en octobre 2017. Elles sont désormais uniquement diffusées sur LCP.

questions au Gouvernement sont souvent comparées à un théâtre³⁰⁵ voire même à « *une cour de récré* »³⁰⁶ par la presse elle-même, qui s’amuse des efforts des députés pour être vus à la télévision. Les différents présidents de l’Assemblée nationale se sont inquiétés de l’image donnée par les parlementaires ; tous ont tenté de juguler le brouhaha qui règne dans l’Hémicycle en rappelant à l’ordre leurs collègues en séance, sans succès. La médiatisation pèse également sur le Gouvernement : les ministres doivent veiller à ne pas prononcer de parole malheureuse. La réponse du Garde des Sceaux Pierre Arpaillange à Jean-Louis Debré, alors député RPR de l’Eure, avait déclenché l’hilarité dans l’Hémicycle lorsqu’il avait déclaré qu’« *en 1989, il y a eu 27 évasions concernant 52 détenus, dont 53 ont été repris* »³⁰⁷. De même lors des débats sur le PACS, après s’être vue qualifiée de « *marginale* » et « *d’outrancière dans ses propos* » par le Premier Ministre, Lionel Jospin, Christine Boutin a fondu en larmes avant de quitter l’Hémicycle. Les questions au Gouvernement sont une épreuve, aussi bien pour les parlementaires que pour les ministres, même les plus aguerris. Roselyne Bachelot, ministre de la Santé des Gouvernements Fillon I et II, estime qu’il est « *terrifiant de rentrer dans la fosse aux lions. Pour l’ensemble des ministres c’est du stress* »³⁰⁸ ; quant à Laurent Wauquiez, alors Secrétaire d’Etat à l’Emploi, il confie : « *C’est une espèce de lutte physique, car on est dans un univers hostile. Soit ce qu’on dit n’intéresse pas les députés de la majorité, et ils le montrent, soit la gauche vocifère* »³⁰⁹. Valérie Pécresse compare même l’exercice à « *un combat de judo : il faut se servir de l’adversaire pour le déséquilibrer* »³¹⁰. Outre les cris et interpellations, la configuration même du lieu participe à donner ce sentiment pour les ministres d’être dans une arène : les cinq cent soixante-dix-sept députés dominant de leurs gradins le ministre qui leur répond.

Devant l’enjeu politique et médiatique que représentent les questions au Gouvernement, la répartition du temps de parole entre les différents groupes

³⁰⁵ Challenge’s, « Au petit théâtre de l’Assemblée - Les questions d’actualité au gouvernement », 1^{er} octobre 2009.

³⁰⁶ Le Journal du Dimanche, « Les questions au Gouvernement, la « cour de récré » des politiques », 26 février 2014.

³⁰⁷ Assemblée nationale, Questions au Gouvernement, 4 avril 1990.

³⁰⁸ Figaro, « Questions au Gouvernement, les ministres à l’épreuve », 8 décembre 2013.

³⁰⁹ *Idem.*

³¹⁰ *Idem.*

politiques a constitué un enjeu majeur. Elle a connu de nombreuses évolutions. L'Assemblée nationale était tenue d'accorder aux groupes minoritaires un droit d'expression significatif, sans pour autant léser les groupes plus nombreux. Les groupes parlementaires étant de plus en plus nombreux au fil des législatures, elle a tenté de mettre en place la solution la plus satisfaisante possible : ainsi, sous la XIII^{ème} législature, une stricte répartition à la proportionnelle des groupes politiques des soixante minutes de séance ne permettant pas au groupe UDF et au groupe communiste de poser une question au Gouvernement, la Conférence des Présidents, dans sa décision du 24 septembre 2002, a tout de même autorisé un député de chacun de ces groupes à poser une question.

Si les questions écrites sont très codifiées, les questions au Gouvernement laissent une grande liberté aux députés. Ces derniers choisissent le thème et le ton de la question : ils peuvent interpeller directement un ministre, seules les menaces, les injures ou les provocations pouvant faire l'objet d'une sanction disciplinaire³¹¹. Les problèmes d'actualité constituent l'essentiel des sujets abordés par les différents groupes politiques ; les questions de société, le fonctionnement des institutions, la conduite de la politique étrangère ou la politique économique sont périodiquement abordés.

Les différents présidents de l'Assemblée nationale se sont attachés à conserver la spontanéité de cette procédure en fixant l'heure de dépôt des questions la plus proche possible de l'heure de début de séance : établie à 14 heures en 1974, elle a été avancée à 13 heures en 1978 et à 12 heures en 1981, avant de revenir à 14 heures en 1993, soit une heure avant le début de la séance. Dans le même but, la Conférence des présidents a supprimé, au début de la X^{ème} législature, le dépôt préalable du thème des questions. Chaque groupe adresse à la division des questions et des scrutins la liste des auteurs de questions et des ministres interrogés dans l'ordre souhaité d'appel en séance : ces listes sont transmises à un membre du cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement ; ce cabinet organise alors une réunion des attachés parlementaires des différents cabinets ministériels au cours de laquelle il est fait un

³¹¹ Journal Officiel, Débats à l'Assemblée nationale, 20 décembre 1984, pp. 7222 et suivantes.

choix du nom des ministres qui répondront aux questions de l'après-midi. Vers 14 heures, sauf arbitrage difficile, le dossier de séance peut être établi³¹².

La spontanéité des questions posées au Gouvernement est parfois factice. Le Gouvernement cherche lui aussi à tirer parti de la médiatisation de cette procédure : il n'hésite pas à suggérer une question à un député de sa majorité, qui porte généralement sur un sujet d'actualité brûlant ou sur un projet de loi en cours d'examen au Parlement ; la question donne alors l'occasion au Gouvernement de faire une annonce ou de préciser les orientations prises dans tel ou tel projet de loi. En pratique, le conseiller parlementaire du Ministre concerné se rapproche du député ou de son collaborateur à l'Assemblée nationale pour obtenir son accord : si le député accepte, le texte de la question, préparé par les services du Ministre, lui parvient en fin de matinée par courriel ; comme dans une pièce de théâtre, le député donne la réplique au ministre. Les déclarations des ministres à cette occasion sont ensuite très souvent reprises dans les médias.

Le protocole dont bénéficient les questions au Gouvernement, désormais incontournables, témoigne de l'importance qu'a pris cette procédure au fil des législatures : deux fois par semaine, le Président de l'Assemblée nationale ouvre solennellement la séance des questions au Gouvernement, qu'il préside lui-même. Même si l'attitude théâtrale des députés est souvent raillée, l'efficacité de ce mode de contrôle réside dans l'impact médiatique dont il bénéficie.

Depuis 1982, le Sénat organise aussi une séance de questions d'actualité au Gouvernement, selon une procédure très similaire à celle de l'Assemblée nationale. Les questions d'actualité ont lieu deux jeudi par mois, de 15 à 16 heures et sont retransmises à la télévision, en direct, sur France 3 et Public Sénat ; elles sont présidées par le Président du Sénat. Dix à onze questions sont posées à chaque séance, réparties à la proportionnelle entre les différents groupes politiques. L'ordre de passage en séance est déterminé selon « un tourniquet » établi par un tirage au sort entre les différents groupes politiques après chaque renouvellement³¹³. Tout comme l'Assemblée nationale, le Sénat s'est attaché à préserver la spontanéité des échanges :

³¹² www.assemblee-nationale, « Les questions à l'Assemblée nationale », *Connaissance de l'Assemblée nationale*, n°4, consulté le 26 mai 2014.

³¹³ Art. 75 bis, RS.

seul le nom de l'auteur de la question et celui du ministre interrogé sont communiqués avant 11 heures le jour même de la séance.

Si les règles de procédure sont très similaires, les questions d'actualité n'ont pas la même importance dans les deux chambres. L'ambiance qui règne au Sénat est très différente : alors que les séances de questions d'actualité ont lieu dans une ambiance électrique à l'Assemblée nationale, celles du Sénat se déroulent dans le plus grand calme et dans un Hémicycle quasi vide. Dépouillées de toute théâtralité, les questions d'actualité sénatoriales remplissent leur fonction de contrôle de l'action du Gouvernement, sans pression médiatique.

§ 2. Des mécanismes d'information collectifs en constant développement

L'information est la condition du contrôle parlementaire. En l'absence de définition constitutionnelle, le Parlement a cherché depuis de nombreuses années à développer ses propres moyens d'expertise. L'information des parlementaires est assurée par les commissions permanentes (A) et les groupes d'étude (B).

A. Les commissions permanentes : acteur majeur du contrôle parlementaire

Le Constituant de 1958 a imposé un véritable carcan aux commissions permanentes en ce qui concerne leurs activités de contrôle. Malgré ces contraintes imposées, celles-ci réinvestissent les activités de contrôle depuis les années 90. Cet investissement s'est traduit par l'affectation de moyens humains conséquents (1), l'organisation de nombreuses auditions (2) et la mise en place de missions d'information (3).

1. Des moyens d'action développés

Dans la plupart des pays étrangers, les commissions parlementaires exercent des activités d'information et de contrôle. Le Parlement britannique comprend dix-huit

commissions de contrôle, permanentes et spécialisées, dotées de pouvoir d'enquête importants ; chacune suit un secteur de l'activité gouvernementale et publie des rapports auxquels le pouvoir exécutif est tenu de répondre dans un délai de deux mois. En Grèce, la *Vouli* comporte quatre commissions spéciales permanentes, l'une étant chargée du contrôle parlementaire des autorités administratives indépendantes et de l'évaluation des mesures contribuant à la transparence de la vie politique. En Belgique, une commission commune à la Chambre et au Sénat est chargée du contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, du financement et de la comptabilité des partis politiques ; par ailleurs, la Chambre des représentants et le Sénat désignent respectivement en leur sein une commission chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de police et une commission chargée du suivi du Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité. Le contrôle du commerce des armes revient également à une commission permanente spécifique³¹⁴. En Allemagne, les commissions permanentes du Bundestag disposent d'un droit de contrôle direct : elles peuvent se saisir de toute question relevant de leur compétence ; elles ont également la possibilité d'exiger du ministère compétent des rapports sur les projets de loi en cours et de formuler des recommandations, quand bien même elles n'auraient pas été mandatées par l'assemblée plénière³¹⁵.

En France, les activités de contrôle des commissions permanentes ont été strictement encadrées ; elles ne sont même pas mentionnées dans l'article 43 de la Constitution de 1958, consacré à la fonction de contrôle parlementaire. Selon Pauline Türk « *il s'agissait pour le Constituant d'encadrer les prérogatives des commissions « législatives » afin de rompre avec les Républiques antérieures, pendant lesquelles elles abusèrent de leurs pouvoirs de convocation, d'audition, de réquisition, de vote de résolutions, exerçant un contrôle permanent et autonome sur le Gouvernement* »³¹⁶. Ce sont donc les règlements des assemblées³¹⁷ qui précisent que

³¹⁴ GELARD Patrice, PEYRONNET Jean-Claude, *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : une source d'inspiration pour la modernisation du Sénat. Les exemples luxembourgeois, belge, portugais, grec, tchèque, autrichien et slovaque*, Sénat, Rapport d'information sur les Parlements des pays européens, n°428, 2006-2007, pp. 25-26.

³¹⁵ www.bundestag.de, consulté le 19 décembre 2014.

³¹⁶ TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Vème République*, *op.cit.*, p. 83.

les commissions permanentes assurent l'information des parlementaires afin de leur donner les moyens de contrôler l'action du Gouvernement. Néanmoins, interprétées de manière stricte, ces dispositions signifient que « *les commissions ne devraient en aucun cas procéder à un quelconque contrôle de l'exécutif* »³¹⁷ ; elles ne peuvent « *que préparer l'exercice du contrôle lorsque celui-ci est exercé selon les procédures traditionnelles* »³¹⁸ : le contrôle *stricto sensu* ne peut être exercé que par la Chambre. Les règlements des assemblées, au lieu d'assouplir les dispositions constitutionnelles, ont ainsi renforcé le carcan qui enserme les prérogatives des commissions en matière d'information. La raison en est que le Conseil Constitutionnel s'est montré particulièrement vigilant, à de nombreuses reprises³¹⁹, sur le recadrage des missions des commissions permanentes, élément clef du parlementarisme rationalisé³²⁰.

A partir des années 90, les commissions permanentes ont tout de même réinvesti le champ du contrôle, négligé depuis 1958. Elles ont ainsi pleinement exercé leur droit à l'information. D'abord grâce aux moyens humains dont elles disposent : chaque commission permanente bénéficie de sa propre équipe de fonctionnaires, dirigée par un chef de secrétariat. A l'Assemblée nationale, les moyens humains dédiés aux commissions permanentes ont augmenté au fur et à mesure de leur investissement dans les activités d'information et de contrôle : alors que seize administrateurs étaient dévolus aux commissions permanentes au début de la V^{ème} République, ils sont désormais cinquante, aidés de cent quarante-neuf fonctionnaires³²¹. Les commissions permanentes bénéficient en outre de financements spécifiques destinés à couvrir des frais de mission ou d'étude. Le signe le plus tangible de l'importance prise au fil des législatures par les activités d'information et de contrôle est la présence au sein des commissions d'une division des études législatives et du contrôle³²² ; comme l'indique le site Internet de l'Assemblée

³¹⁷ Art. 22 RAN et art. 145 RS.

³¹⁸ PACTET Pierre, *Institutions politiques et droit parlementaire*, Paris, Armand Colin, 2002, p. 505.

³¹⁹ TÜRK Pauline, *ibid.*, p. 83.

³²⁰ Voir les décisions CC n°59-2 DC, n°90-275 DC, n°96-381 et 96-382 DC, n°2004-493 DC.

³²¹ *Idem.*

³²² www.assemblee-nationale.fr, « Les commissions permanentes », Connaissance de l'Assemblée nationale, consulté le 12 septembre 2014.

³²³ Exception faite de la commission des affaires étrangères et de celle de la défense qui bénéficient de l'expertise des autres divisions du service des affaires internationales et de défense.

nationale, ces divisions, qui mobilisent vingt-sept administrateurs et quatre-vingt-onze fonctionnaires, apportent leur « *assistance pour les missions de contrôle des commissions* »³²⁴. Au Sénat, traditionnellement, les activités de contrôle et d'évaluation représentent une part importante du travail parlementaire. Afin d'y faire face, les commissions sont dotées de moyens humains conséquents : soixante-deux administrateurs et cent-quarante fonctionnaires sont affectés au Service des Commission.

2. *Les auditions : un mode de contrôle et d'information très prisé des commissions permanentes*

Les présidents des commissions de l'Assemblée nationale ont favorisé le développement des travaux de contrôle. Le calendrier des travaux et l'ordre du jour des commissions sont déterminés par le chef du secrétariat, sous l'autorité du président de la commission. L'analyse de la répartition du travail au sein des commissions montre que l'information et le contrôle occupent près de la moitié de ce temps de travail : lors de la session 2007-2008, les commissions ont organisé cinq cent quarante-trois réunions d'une durée totale de huit-cent-quatorze heures³²⁵ et deux-cent-quatre-vingt auditions³²⁶.

Devant le nombre croissant d'auditions programmées par les commissions permanentes, la loi du 14 juin 1996 a fini par reconnaître aux commissions permanentes le droit de convoquer toute personne de leur choix³²⁷. Les auditions constituent désormais une méthode de travail incontournable des commissions aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat³²⁸ : ces dernières auditionnent chaque

³²⁴ www.assemblee-nationale.fr, *idem*.

³²⁵ Dont 150 heures consacrées au débat budgétaire.

³²⁶ Dont 109 de membres du Gouvernement.

³²⁷ Art. 1, loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Cet article correspond à l'introduction de l'article 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose qu'« *une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, 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 fait de ne pas se rendre à la convocation est puni d'une amende de 7500 euros.

³²⁸ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 304.

semaine des membres du gouvernement, des experts ou des représentants des organisations socioculturelles. Ces auditions interviennent dans le cadre de la préparation d'un texte de loi mais peuvent également concerner des sujets d'actualité³²⁹ : ainsi, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a mené, au cours de l'année 2013-2014, un cycle d'auditions sur l'évolution de la situation de l'entreprise Alstom. Les commissions n'hésitent pas à mettre en avant cette activité d'information puisque la plupart des auditions sont publiques et ouvertes à la presse. Néanmoins, l'absentéisme des députés nuit à l'efficacité des auditions ; les sénateurs sont en revanche plus assidus.

3. Les missions d'information temporaires : une technique marquée par la logique majoritaire

Outre les auditions, les commissions ont organisé de manière informelle des missions d'information. Cette pratique est née au Sénat ; dès 1976 elle a été officialisée et organisée par l'article 21 du Règlement. A l'Assemblée nationale, ce n'est qu'en 1990 que l'article 145 du Règlement a permis aux commissions permanentes « *de confier à un ou plusieurs de leurs membres une mission d'information temporaire portant, notamment sur les conditions d'application d'une législation* ». Le Conseil Constitutionnel a autorisé le recours aux missions d'information à la condition qu'elles soient temporaires et qu'elles se limitent à « *un simple rôle d'information* »³³⁰. Les missions d'information ont l'avantage d'être très souples : elles peuvent être « *individuelles ou collectives, limitées à une seule commission ou communes à plusieurs d'entre elles, d'une durée plus ou moins longue et impliquer ou non des déplacements en France ou à l'étranger* »³³¹. La forme prise par la mission d'information est extrêmement variable. Si la majorité d'entre elles sont créées par une seule commission, des missions d'informations communes à plusieurs commissions peuvent être mises en place : ce fut le cas en 1998 de la

³²⁹ La commission de la Défense et celle des Affaires étrangères organisent très régulièrement des auditions purement informatives, leur activité législative étant moins importante que dans les autres commissions permanentes.

³³⁰ CC n°90-275 DC du 6 juin 1990, rec. 67, résolution n° 288 modifiant l'article 145 RAN.

³³¹ www.assemblee-nationale.fr, « Le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle du Gouvernement », *Fiche de synthèse*, n°48, consulté le 18 septembre 2014.

mission d'information commune à la commission de la défense et des affaires étrangères sur les opérations militaires au Rwanda³³². Leur constitution peu formelle explique leur succès : chaque année, une trentaine de missions d'information sont mises en place. Leur nombre est en constante augmentation : sous la XI^{ème} législature cent trente-trois rapports d'information ont été publiés³³³, cent trente-neuf sous la XII^{ème} législature³³⁴. Les missions d'information présentent également l'avantage de servir, dans une moindre mesure, de substitut à des commissions d'enquête : au Sénat, ce fut le cas des missions d'information sur la publicité clandestine à l'ORTF en 1982, sur les constructions scolaires en 1973, sur la décentralisation en 1990, sur le suivi des accords de Schengen en 1991 et sur l'exercice par l'Etat de ses responsabilités d'actionnaires en 1994 ; à l'Assemblée nationale, une pratique similaire a été observée avec les missions d'information sur l'évasion des capitaux en 1982 et celle sur les « avions renifleurs » en 1984³³⁵.

Au fil des législatures, les prérogatives des missions d'information se sont étoffées : la loi du 4 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement a donné la possibilité aux commissions permanentes ou spéciales de « *demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois* »³³⁶.

Dans un souci d'efficacité, la majorité maîtrise les travaux en commission³³⁷ ; elle contrôle également le processus de création des missions d'information. Afin « *d'éviter que des rapports produits [au nom de la commission] fassent état de conclusions qui ne serait pas partagées par elle* »³³⁸, le rapporteur appartient presque systématiquement à la majorité ; les groupes d'opposition ont seulement la possibilité d'intégrer leurs remarques à un rapport produit par un parlementaire de la majorité³³⁹. Les assemblées sont toutefois conscientes que la faible participation des groupes

³³² AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *ibid.*, p. 306.

³³³ Assemblée nationale, *Bilan de la XI^e législature (1997-2002)*.

³³⁴ Assemblée nationale, *Bilan de la XII^e législature (19 juin 2002-19 juin 2007)*.

³³⁵ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *idem*.

³³⁶ Art.2, Loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

³³⁷ TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^{ème} République, op. cit.*, p. 268.

³³⁸ *Ibid.*, p. 312.

³³⁹ Voir le rapport d'information n° 3467, 29 novembre 2006. A la fin de ce rapport d'information de la commission des affaires économiques sur les délocalisations figurent les observations de deux groupes minoritaires : le groupe Socialiste et le groupe des députés Communistes et Républicains.

d'opposition aux missions d'information, alors qu'elles prennent une importance grandissante dans le travail des commissions, pose un problème de représentation démocratique.

Au Sénat, où la confrontation politique est moins prégnante qu'à l'Assemblée nationale, différentes expérimentations ont été menées en vue d'une meilleure association des parlementaires de l'opposition aux travaux d'information : sous la XI^{ème} législature, le bureau de la commission des affaires économiques « *avait arrêté le principe selon lequel il convient de permettre l'expression écrite des groupes minoritaires dans les rapports d'information, après leur adoption* »³⁴⁰. En janvier 2002, cette même commission était allée jusqu'à confier un rapport d'information sur les zones franches urbaines à un député de l'opposition ; la commission lui avait également demandé de mener ses travaux en lien avec un représentant de chaque groupe politique³⁴¹.

A l'Assemblée nationale, le Président Jean-Louis Debré s'était attaché à développer et à moderniser les missions d'information. En mars 2003, une résolution³⁴², votée à son initiative, a donné la possibilité à la Conférence des Présidents de créer une mission d'information et d'évaluation sur proposition du Président de l'Assemblée nationale³⁴³. L'objectif était de conférer à ces missions « *une solennité particulière, proche de celle des commissions d'enquête, sans que leur fonctionnement soit encadré par des limites temporelles aussi strictes que celles qui s'imposent à ces commissions* »³⁴⁴. Cette procédure est donc réservée à des sujets sensibles ou des thèmes d'actualité susceptibles d'intéresser l'ensemble des parlementaires et des commissions. La solennité est encore renforcée lorsque le président de l'Assemblée nationale préside lui-même la mission d'information : ainsi,

³⁴⁰ TÜRK Pauline, *ibid.*, p. 311.

³⁴¹ Rapport d'information n° 354 in le *Bulletin des commissions du Sénat*, n°14, 19 janvier 2002.

³⁴² WARSMANN Jean-Luc, *Proposition de résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, n°106, 23 mars 2003.

³⁴³ *Idem.* L'article 10 de la résolution prévoit que « *des missions d'information peuvent également être créées par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de l'Assemblée* » et que « *les rapports des missions d'information créées par la Conférence des Présidents peuvent donner lieu à un débat sans vote en séance publique* ».

³⁴⁴ DEBRE Jean-Louis, *Proposition de résolution tendant à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale et à modifier ses articles 14, 50, 65, 91, 104 et 128*, AN, Exposé des motifs, 12 février 2003

en 2003, Jean-Louis Debré a souhaité présider la mission d'information sur la question du port des signes religieux à l'école³⁴⁵.

Lors de la rentrée parlementaire de 2004, le Président Jean-Louis Debré s'était également déclaré soucieux « *de veiller aux équilibres entre majorité et opposition* ». En 2006, il a insisté « *pour que la représentation politique au sein de chacune des commissions soit plus équilibrée* » et plaidé « *pour un accroissement concret des moyens à sa disposition* »³⁴⁶. Dans cet esprit, il a proposé une réforme du règlement disposant que « *la fonction de président ou celle de rapporteur revient de plein droit à un membre d'un des groupes de l'opposition, sauf si les groupes concernés ont fait connaître au Président de l'Assemblée leur décision de ne revendiquer aucune des deux fonctions* »³⁴⁷.

Alors que Jean-Louis Debré cherchait à « *officialis[er] la pratique* »³⁴⁸, la majorité a réussi à la réinventer, à son avantage ; elle a su profiter du caractère informel des missions d'information pour en garder le contrôle. En pratique, le choix du sujet de la mission est déterminé de façon très libre : soit la commission a identifié un problème et propose la création d'une mission d'information, soit c'est un parlementaire qui propose au Président de la commission un sujet. Le Bureau de la commission choisit ensuite les membres de la mission d'information ; en règle générale, elle se compose de six à dix participants. Le poste clé de la mission est sans conteste celui de rapporteur : c'est lui qui organise les auditions, rédige le rapport et le présente aux membres de la commission permanente. La fonction de président de la mission d'information est purement formelle : il participe aux auditions mais pas à la rédaction du rapport ; il ne peut qu'annexer ses observations à la fin du rapport. A l'Assemblée nationale, les commissions permanentes ont donc aisément contourné la réforme du règlement de 2006 en attribuant le poste de rapporteur à un député de la majorité et celui de président à un parlementaire de l'opposition. Le secrétariat du

³⁴⁵ Ce fut également le cas pour la mission d'information sur l'assurance maladie, également présidée par Jean-Louis Debré en 2004 et celle sur les questions mémorielles, présidée en 2008 par le Président Accoyer.

³⁴⁶ LE MONDE, *Jean-Louis Debré veut redonner toute sa place à l'Assemblée nationale*, 17 janvier 2006.

³⁴⁷ DEBRE Jean-Louis, *Proposition de résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°582, 7 juin 2006, art. 7.

³⁴⁸ LE MONDE, *L'Assemblée nationale divisée sur la réforme de son règlement*, 8 juin 2006.

président de la commission se rapproche alors du groupe majoritaire³⁴⁹ : soit le chargé de mission compétent propose un député identifié comme s'intéressant au sujet de la mission d'information, soit la commission lui soumet les noms des parlementaires auxquels elle a pensé pour le poste de rapporteur. Le groupe d'opposition, quant à lui, impose le parlementaire qu'il a choisi comme président. Les membres de la mission d'information sont ensuite nommés officiellement lors d'une réunion de la commission permanente. Un administrateur est alors désigné pour apporter une aide technique au rapporteur : il est chargé d'organiser les auditions et les déplacements éventuels des parlementaires. Il fournit également les documents nécessaires à l'information du rapporteur et rédige le corps du rapport ; happés par leurs autres mandats ou activités en circonscription, les parlementaires ne rédigent pratiquement jamais eux-mêmes les rapports. Les administrateurs incitent tout de même les rapporteurs à écrire l'introduction et de la conclusion, parties considérées comme plus politiques ; si le rapporteur n'y est pas favorable, l'administrateur rédige la totalité du rapport. Après avoir relu, éventuellement corrigé, et validé le rapport, le rapporteur le présente à la commission, qui doit autoriser sa publication. En moyenne, une mission d'information se déroule sur six mois ; là encore, la durée des travaux peut être très variable, allant de trois mois à un an. Le président de la commission permanente nomme les autres membres au prorata des groupes politiques. Le fonctionnement des missions d'informations est identique au Sénat.

Force est de constater que les efforts réalisés dans les deux chambres pour associer plus étroitement les groupes d'opposition aux missions d'information ont échoué : la majorité a continué à maîtriser le processus de création des missions d'information tout en cherchant à réduire autant que possible l'influence de l'opposition. L'impact politique réel que peuvent avoir les rapports d'information explique cet état de fait ; ainsi, en 2003-2004, la mission d'information sur la fin de vie a débouché sur la loi n°2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie. De même, c'est suite à la mission d'information sur la santé mentale et l'avenir de la psychiatrie³⁵⁰ qu'a été déposée et adoptée la loi n° 2013-869 du 27

³⁴⁹ Avant la réforme constitutionnelle de 2008, tous les présidents des commissions permanentes appartenaient à la majorité.

³⁵⁰ ROBILIARD Denys, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des Affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la santé mentale et l'avenir de la psychiatrie*, AN, n°1662, 18 décembre 2013.

septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, publiée au Journal Officiel du 29 septembre 2013. Certaines missions d'informations ont été créées afin de travailler sur des sujets particulièrement sensibles et lourds d'enjeu pour la société : en 2004 les travaux de la mission d'information sur l'accompagnement de la fin de vie, présidée par Jean Léonetti, ont débouché sur la loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie. De même, une mission d'information sur les lois de bioéthique, présidée par Alain Claeys, a été mise en place en 2010 afin de préparer la révision des lois de bioéthique votée en 2011³⁵¹.

B. Les groupes d'études : un instrument purement informatif

Le Parlement cherche à se doter d'instruments d'expertise autonomes du Gouvernement. Dans cette perspective, les groupes d'études parlementaires ont été créés afin de permettre aux parlementaires de réfléchir sur des sujets particuliers. Placés sous le contrôle des commissions permanentes, ils n'interviennent pas directement dans le processus législatif ; ils « *ont pour missions d'assurer une veille juridique et technique sur les questions dont elles sont chargées afin d'informer les parlementaires* »³⁵².

Les groupes d'études sont des organes constitués à l'initiative d'un parlementaire et mis en place le temps d'une législature. A l'Assemblée nationale, afin de respecter l'article 23 du Règlement qui interdit la constitution de lobbies au sein du Parlement³⁵³, la création d'un groupe d'études est soumise à l'approbation du

³⁵¹ Loi n°2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique.

³⁵² www.senat.fr, *Groupes d'études*, consulté le 22 septembre 2014.

³⁵³ « *Est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif. Est également interdite la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts* », RAN, art.23.

Bureau de l'Assemblée nationale à partir du rapport de sa délégation compétente³⁵⁴. La délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études consulte notamment la délégation compétente « *afin de savoir si l'objet du groupe envisagé lui semble compatible avec l'exercice de ses compétences réglementaires et la conduite de ses travaux* »³⁵⁵. Le Bureau de l'Assemblée nationale est chargé de désigner le groupe politique à qui revient la présidence du groupe d'études³⁵⁶. A charge pour lui de désigner en son sein le président ; la pratique veut toutefois que le parlementaire à l'initiative de la création du groupe d'études le préside, seul ou avec un collègue. Il revient ensuite au président du groupe d'études, une fois l'autorisation du Bureau de l'Assemblée nationale accordée, de lancer un appel à candidature auprès de l'ensemble de ses collègues, tous bords politiques confondus. Lorsque les candidatures sont recueillies, le groupe d'études doit se réunir afin de nommer son Bureau. Certains comportent un nombre important de vice-présidents ; on peut trouver jusqu'à huit vice-présidents. Si les candidats sont aussi nombreux c'est en raison du caractère purement honorifique de cette fonction. En 2007, dans une volonté de transparence et de respect des équilibres politiques, le Bureau de l'Assemblée nationale a fixé une règle de répartition, valable pour la XIII^{ème} législature³⁵⁷:

³⁵⁴ Si la création de lobbies est interdite au sein de l'Assemblée nationale, ces derniers sont toutefois en contact étroits avec les députés. Aussi, dans un souci de transparence, l'Assemblée nationale a cherché mieux encadrer le lobbying en son sein : le 2 juillet 2009, le Bureau a adopté « *des règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale* » ; elles sont entrées en vigueur en octobre 2009 et prévoient l'inscription volontaire des lobbyistes sur un registre public. Les lobbyistes s'engagent à respecter un code de conduite, consultable sur le site Internet de l'Assemblée nationale. A l'issue de cette inscription, ils disposent d'un badge spécifique pour accéder à certaines salles du Palais Bourbon. Les résultats de ce dispositif étant décevants l'Assemblée nationale a mis en place un groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale, présidé par le député Christophe SIRUGUE, qui a présenté son rapport au Bureau de l'Assemblée le 27 février 2013. Ce dernier a suivi les préconisations du rapport en remplaçant le registre de renseignement initial par « *un registre de transparence* », inspiré des pratiques du Parlement européen ; toute personne ou organisme voulant défendre officiellement ses intérêts auprès des députés doit désormais indiquer sur le registre, le nom de ses clients, les honoraires perçus pour le seul lobbying au Parlement, les objectifs et missions à remplir ainsi que le chiffre d'affaires ou les montants dépensés en termes de lobbying. Ces informations sont rendues publiques et consultables sur le site Internet de l'Assemblée nationale. En revanche, ces mesures n'impactent rien la constitution des groupes d'études.

³⁵⁵ www.assemblee-nationale.fr, « *Les groupes d'études* », *Connaissance de l'Assemblée nationale*, consulté le 12 janvier 2016.

³⁵⁶ Il arrive parfois que les groupes d'études soient présidés par deux groupes politiques : sous la XIII^{ème} législature, ce fut le cas pour 22 groupes d'études.

³⁵⁷ www.assemblee-nationale.fr, « *Règles d'attribution des vice-présidences de groupes d'études* », *Les groupes d'études*, *Connaissance de l'Assemblée nationale*, consulté le 23 mars 2014.

Nombre de vice-présidences attribuées aux groupes politiques	Groupes d'études comportant moins de 50 membres	Groupes d'études comportant plus de 50 membres
Groupe politique comprenant moins de 125 membres (GDR, NC)	1	2
Groupe politique comprenant entre 125 et 250 membres (SRC)	2	3
Groupe politique de plus de 250 membres (UMP)	3	4

Le nombre de secrétaires, illimité en théorie, est très aléatoire d'un groupe à l'autre : certains n'en ont aucun³⁵⁸, d'autres en comptent sept³⁵⁹. En ce qui concerne leur fonctionnement, un administrateur est dévolu à chaque groupe d'études afin de lui apporter une aide technique et assurer son secrétariat : il est chargé d'organiser les auditions, les déplacements éventuels, de réserver les salles, d'établir les comptes-rendus des réunions et de les envoyer aux membres. En revanche, les groupes d'études ne disposent d'aucun financement.

A l'Assemblée nationale, sous chaque législature, de très nombreux groupes d'études ont été constitués :

Législature	Nombre de groupes d'études
XIV ^{ème} législature (2012-2017)	107
XIII ^{ème} législature (2007-2012)	124
XII ^{ème} législature (2002-2007)	130
XI ^{ème} législature (1997-2002)	102

³⁵⁸ Sous la XIII^{ème} législature, c'était le cas du groupe d'étude sur l'amiante ou du groupe d'études sur les conjoints survivants.

³⁵⁹ On pense, sous la XIII^{ème} législature, au groupe d'étude sur la chasse ou sur celui relatif à l'industrie de défense avec sept secrétaires.

Les thèmes de travail sont extrêmement variés : ils concernent aussi bien l'écologie que la santé, l'économie, l'industrie ou la culture. Certains sujets sont récurrents : ainsi le groupe d'études sur la chasse, celui sur le cheval ou encore celui intitulé « Forêt, bois, meuble et ameublement » ont été recréés à chaque législature entre 2007 et 2014. Au début de chaque législature, la répartition des présidences fait l'objet d'un arrangement entre les groupes politiques : la majorité fait part de ses souhaits, notamment en ce qui concerne les groupes d'études les plus importants, et négocie ensuite avec les groupes politiques minoritaires. Quant aux députés, ils choisissent de participer aux différents groupes d'études en fonction de leurs centres d'intérêts personnels ou des particularités de leur circonscription : un député de Gironde se doit de participer au groupe d'études sur la viticulture, tandis qu'un parlementaire intéressé par les questions de santé pourra choisir de participer au groupe d'études sur les médicaments ou à celui relatif au vieillissement³⁶⁰.

Si les groupes d'études sont aussi nombreux à l'Assemblée nationale, c'est aussi parce qu'ils servent à canaliser le lobbying : grâce à eux, les représentants des organisations professionnelles peuvent régulièrement être entendus par des parlementaires de tous bords politiques³⁶¹.

L'activité des groupes d'études s'avère très variable : alors que certains organisent des auditions régulièrement, d'autres n'ont quasiment aucune activité. L'implication des députés est elle aussi inégale : les députés intéressés par le sujet assistent régulièrement aux auditions, d'autres s'y rendent rarement. En plus d'être inégal, le travail réalisé par les groupes d'études s'avère confidentiel.

Au Sénat, les règles de création et de fonctionnement des groupes d'études sont similaires à celles de l'Assemblée nationale³⁶² : autorisation de création par le Bureau du Sénat, désignation du président par le groupe politique qui s'est vu attribuer la présidence du groupe, administrateur dédié au secrétariat du groupe. Les groupes

³⁶⁰ Entretien avec un collaborateur du groupe UMP.

³⁶¹ *Idem.*

³⁶² Le statut des groupes d'études du Sénat est défini par l'arrêté n°84-63 du Bureau. Son article 1^{er} prévoit que « *la constitution d'un groupe d'études, ouvert à tous les sénateurs, est subordonnée à l'autorisation du Bureau du Sénat, accordée après avis de celle des commissions permanentes sous le contrôle de laquelle ce groupe doit demander à être placé* ».

d'études au Sénat sont en revanche peu nombreux : en septembre 2014, seulement trente-et-un groupes d'études ont été constitués³⁶³. Comme à l'Assemblée nationale, l'investissement des sénateurs est variable d'un groupe d'études à l'autre, tout comme la qualité des travaux menés ; certains groupes d'études sont également plus prisés que d'autres³⁶⁴.

³⁶³ La liste exhaustive des groupes d'étude est disponible sur le site internet du Sénat.

³⁶⁴ Le groupe d'études sur l'énergie compte 89 membres alors que celui sur l'aviation civile n'en comprend que 24.

§ 3. Les commissions d'enquête parlementaires : l'outil de contrôle le plus coercitif du Parlement

La Constitution de la V^{ème} République, dans sa volonté de limiter le contrôle parlementaire, s'est efforcée de restreindre les pouvoirs d'enquête au Parlement (A). Mais malgré les fortes contraintes juridiques et politiques qui pèsent sur les commissions d'enquête, ces dernières ont su devenir un outil de contrôle puissant (B).

A. Des pouvoirs d'enquête strictement encadrés

La grande majorité des parlements européens recourent aux commissions d'enquête. Toutes reposent sur le même modèle : leurs travaux sont limités dans le temps et portent sur une question précise ; en outre, elles disposent de pouvoirs d'investigation importants. En règle générale, les commissions d'enquête disposent d'une grande liberté dans le choix des sujets abordés. Ainsi, « *l'Assemblée de la République du Portugal peut constituer des commissions d'enquête sur toute question d'un grand intérêt public concernant le respect des lois et de la Constitution ou les actes du Gouvernement et de l'administration. Il appartient à l'Assemblée, lorsqu'elle décide la création d'une commission d'enquête, de fixer la date à laquelle celle-ci doit rendre son rapport* »³⁶⁵ ; en Belgique et en Allemagne, contrairement à la pratique française, une commission d'enquête peut porter sur un sujet faisant l'objet d'une enquête judiciaire³⁶⁶. Les commissions d'enquête constituent des organes de contrôle puissants et redoutés : au Portugal, en Grèce, en Italie, en Belgique et au Luxembourg, les commissions d'enquête disposent des mêmes pouvoirs d'investigation que les autorités judiciaires, à savoir saisie de documents et perquisitions. Dans certains pays européens, les commissions d'enquêtes travaillent en étroite collaboration avec la police et la justice : en Belgique et en Grèce, les commissions d'enquête ont la possibilité de bénéficier de l'assistance de magistrats placés sous leur autorité. En République

³⁶⁵ GELARD Patrice, PEYRONNET Jean-Claude, *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : une source d'inspiration pour la modernisation du Sénat. Les exemples luxembourgeois, belge, portugais, grec, tchèque, autrichien et slovaque*, op. cit., p. 26.

³⁶⁶ LE DIVELLE Armel, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, op. cit., p. 440.

tchèque, elles peuvent être assistées par des enquêteurs de la police nationale et connaître, sous certaines conditions, d'informations relevant du secret de la défense nationale³⁶⁷.

Aux Etats-Unis, les commissions d'enquête sont considérées comme la « *machine de guerre du Congrès* »³⁶⁸. Pour mener à bien leurs travaux, elles disposent de pouvoirs considérables : elles peuvent faire comparaître des témoins, émettre un mandat d'amener, imposer la communication de documents qu'elles estiment indispensables à leur information, sous peine de condamnation pour outrage au Congrès ; en effet, la Cour Suprême a considéré qu'une fois les témoins avertis, ils sont dans l'obligation de répondre aux questions des membres de la commissions d'enquête³⁶⁹. La Cour Suprême est allée plus loin encore dans la garantie des pouvoirs d'enquête des commissaires : elle a « *élargi la base de l'enquête parlementaire, en permettant, d'une part que les parlementaires puissent enquêter sur la conduite des membres d'assemblées et, d'autre part, que les moyens d'enquête soient dévolus dans le cadre de la procédure d'impeachment* »³⁷⁰ ; enfin, elle estimé que les pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête constituent « *un ingrédient indispensable de la production législative* »³⁷¹. Ces pouvoirs d'enquête considérables ont conduit à des excès : ainsi, « *la sanction de contempt of Congress a été prononcée 135 fois par la commission sur les activités non américaines durant la période de la Guerre froide* »³⁷².

En France, les premières commissions d'enquête étaient issues d'une simple pratique parlementaire, sans fondement juridique ou réglementaire³⁷³. Il faudra attendre la loi du 23 mars 1914 relative aux témoignages reçus par les commissions d'enquête parlementaires pour leur conférer une assise juridique, sans pour autant définir un cadre précis. En pratique, le pouvoir de mener des enquêtes est devenu un élément traditionnel du contrôle parlementaire, que la V^{ème} République ne pouvait faire disparaître. Les pouvoirs des commissions d'enquête ont été en revanche strictement encadrés : non seulement les commissions d'enquête ne reposent sur aucun fondement constitutionnel mais leurs

³⁶⁷ *Idem.*

³⁶⁸ CROUZATIER Jean-Marie, *Le Parlement aujourd'hui – L'exemple du Congrès des Etats-Unis*, Colloque de l'Université Galatasaray, Istanbul, 2004.

³⁶⁹ *Barenblatt vs United States*, 360 US 1019, 1959.

³⁷⁰ GAGNON Frederick, *Le Congrès des Etats-Unis*, Presse de l'Université du Québec, Enjeux contemporains, 2006, p. 186.

³⁷¹ *Eastland vs United States Servicemen's Fund*, 421 US 491, 505, 1975.

³⁷² LAUVAUX Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 299.

³⁷³ Ce fut le cas de la commission d'enquête sur le régime des sucres en 1828 et celle de 1932 sur le déficit Kesner.

prérogatives ont été considérablement diminuées par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées. En effet, dans l'esprit du régime de la V^{ème} République, les commissions d'enquête parlementaires, par les excès qu'elles avaient commis³⁷⁴, constituaient un facteur d'instabilité politique qu'il fallait contraindre.

L'article 6 de l'ordonnance fixe des règles très restrictives en matière constitution des commissions d'enquête. La création d'une commission d'enquête relève de l'initiative parlementaire : il faut qu'un ou plusieurs parlementaires déposent une proposition de résolution qui mentionne précisément « *soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* »³⁷⁵, condition facile à satisfaire. La proposition de résolution est ensuite transmise à la commission permanente compétente qui doit se prononcer sur sa recevabilité ; afin d'encadrer strictement sur le plan juridique les commissions d'enquête, de nombreux motifs d'irrecevabilité ont été établis.

Le champ d'investigation des commissions d'enquête a été fortement restreint. Une proposition de résolution est irrecevable si elle traite de « *faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours* »³⁷⁶ ; le règlement de l'Assemblée nationale prévoit donc que le Président de l'Assemblée nationale notifie au Garde des Sceaux le dépôt des propositions de résolution tendant à la création des commissions d'enquête³⁷⁷. Le Président du Sénat procède de manière similaire, même si le règlement ne l'y contraint pas. Si des poursuites judiciaires sont en cours, la proposition de résolution n'est pas discutée ; si la discussion a commencé, elle doit être interrompue. En pratique, le Président de l'Assemblée nationale attend le retour de la Chancellerie avant de mettre la proposition de résolution en discussion. Dès 1972, la

³⁷⁴ Voir VALLET Elisabeth, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la V^{ème} République », *Revue française de droit constitutionnel*, n°54, février 2003. « *En 1832, une commission d'enquête de la Chambre des pairs fait le procès des ministres de Charles X, et va jusqu'à faire procéder à l'arrestation des inculpés. Sous la Seconde République, la commission d'enquête parlementaire sur les événements de juin 1848 use de pouvoirs de saisie et de perquisition. De même, en 1892, la première commission d'enquête sur l'affaire de Panama opère des saisies de documents, effectue des perquisitions et va jusqu'à demander une exhumation* ».

³⁷⁵ Art. 137, RAN ; art. 11, RS.

³⁷⁶ Art. 6, Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

³⁷⁷ Art. 139 RAN.

Chancellerie a donné une interprétation étendue de la notion de poursuites judiciaires antérieures à la constitution d'une commission d'enquête : elle a estimé qu' « *elle recouvre non seulement la procédure d'information elle-même qui est conduite par le magistrat instructeur mais aussi l'ensemble des actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale [...] qui sont accomplis par la police judiciaire sous la direction du procureur de la République, soit dans le cadre d'une enquête de flagrant délit soit dans celui d'une enquête préliminaire* »³⁷⁸.

En outre, l'ouverture d'une information judiciaire après la création de la commission d'enquête met immédiatement fin à ses travaux : cette règle, très critiquée au point d'être qualifiée « *d'interdit absurde* »³⁷⁹ par Guy Carcassonne, empêche le Parlement de se saisir de certains sujets, jugés pourtant de son ressort par l'opinion publique. Enfin, pour être recevable, une commission d'enquête ne doit pas porter sur le même sujet qu'une autre créée antérieurement avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme de ses travaux. L'objet de la commission d'enquête envisagée ne doit pas non plus recouper celui étudié par une commission permanente qui s'est érigée en commission d'enquête³⁸⁰.

Les commissions d'enquête subissent également des limites temporelles strictes afin d'éviter qu'elles ne deviennent un organe permanent. C'est la raison pour laquelle le Conseil Constitutionnel a constamment rappelé que les fonctions d'information et de contrôle des commissions permanentes n'étaient pas contraires à la Constitution à la condition qu'elles s'exercent de manière temporaire³⁸¹. Les commissions d'enquête sont donc créées pour une durée maximale de six mois³⁸² ; de même, si les commissions permanentes ou spéciales peuvent se voir octroyer les pouvoirs spéciaux des commissions d'enquête, ce n'est que « *pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois* »³⁸³. En raison de ces contraintes

³⁷⁸ Avis du garde des Sceaux, annexé au rapport n° 2290 de M. Le Douarec, fait au nom de la commission d'enquête sur le fonctionnement des sociétés civiles de placement immobilier, 10 avril 1972, p. 161.

³⁷⁹ CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, Seuil, 9^e éd., 2009, p. 260.

³⁸⁰ Art. 139, RAN.

³⁸¹ THIERS Éric, « Un pouvoir presque sans entraves », *Pouvoirs*, *op.cit.*, p. 78

³⁸² Art. 6, Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

³⁸³ Art. 5 *ter*, *ibid.*

drastiques, la pratique des commissions d'enquête est pratiquement tombée en désuétude de 1958 à 1972. Durant cette période, seulement trois commissions d'enquête ont été mises en place : alors que la première s'est achevée en 1962, le Parlement a attendu neuf ans avant d'en créer une nouvelle :

Objet	Date de création Date de Fin	Président	Rapporteur
IV^e législature			
Commission de contrôle de la gestion de l'Office de Radiodiffusion Télévision Française	20/12/1971 - 20/04/1972	M. Alain Griotteray (Républicains Indépendants)	M. Joël Le Tac (UDR)
Commission d'enquête sur le fonctionnement des sociétés civiles de placement immobilier et sur leurs rapports avec le pouvoir politique	10/12/1971 - 10/04/1972	M. Claude Gerbet (Républicains Indépendants)	M. François Le Douarec (UDR)
I^{re} législature			
Commission de contrôle ayant pour objet l'Union générale cinématographique en ce qui concerne exclusivement ses rapports avec ses filiales et les filiales de ces filiales	11/12/1961 - 20/03/1962	Pierre Courant (Indépendants et paysans d'action sociale)	M. Edmond Pezé (UNR)

Le Parlement n'a eu de cesse de desserrer l'étouffement autour des commissions d'enquête. Des assouplissements importants ont d'abord été apportés à l'ordonnance de 1958, en ce qui concerne la notion de poursuites judiciaires mises en œuvre après la constitution d'une commission d'enquête. En 1972, la Chancellerie a donné une interprétation souple de cette notion : « *seule l'ouverture d'une information judiciaire au sens strict obligerait une commission d'enquête parlementaire, précédemment créée et saisie des mêmes faits, à mettre fin à ses travaux, tandis qu'elle pourrait les poursuivre à l'égard de faits qui donneraient seulement lieu, postérieurement, à une enquête préliminaire diligentée par le Ministère public* »³⁸⁴. De même, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a estimé

³⁸⁴ *Idem.*

« que l'assemblée pouvait créer une commission d'enquête sur des faits qui ont fait l'objet de poursuites judiciaires dès lors que ces poursuites ne sont plus en cours »³⁸⁵.

En outre, les commissions d'enquête ont bénéficié de deux réformes substantielles, en 1977 et 1991, qui ont facilité leurs investigations. Concernant les auditions, la réforme du 20 juillet 1977 leur a octroyé un droit de citation directe, assorti de sanctions pénales et éventuellement d'une interdiction temporaire d'exercice des droits civiques³⁸⁶. Elle a également habilité les rapporteurs à mener des investigations sur pièce et sur place et à se faire communiquer tous documents de service, excepté ceux protégés par le secret défense, ou concernant la sécurité intérieure. La limite à ce pouvoir d'investigation réside dans le respect de la séparation entre l'autorité judiciaire et les autres pouvoirs³⁸⁷. Enfin, elle a allongé le délai d'existence des commissions d'enquête, passant de quatre mois à six en raison de la complexité des problèmes abordés³⁸⁸. La réforme de 1991 a encore renforcé les pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête : le secret de leurs travaux est levé, ce qui leur confère une nouvelle visibilité auprès du public : elles sont désormais libres d'organiser la publicité des auditions comme elles le souhaitent³⁸⁹ ; quant aux sanctions pénales en cas de non-présentation à une audition, elles sont alourdies³⁹⁰. Afin de leur donner une meilleure représentativité, leurs membres seront désormais désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques³⁹¹. Mais surtout, la réforme de 1991 uniformise les commissions d'enquête : « le texte initial de l'ordonnance de 1958 établissait une distinction entre les commissions d'enquête, chargées de recueillir des informations sur des faits déterminés et de livrer leurs conclusions à l'assemblée qui les avaient créées, et les commissions de contrôle, chargées d'examiner la gestion administrative, financière ou technique des services publics ou des entreprises nationales.

³⁸⁵ MAZEAUD Pierre, *rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 839) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'affaire Luchaire*, AN, n° 1095, 1989, p. 5.

³⁸⁶ Art. 2, loi n°77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'art.6 de l'ordonnance 58100 du 17-11-1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle.

³⁸⁷ *Idem*.

³⁸⁸ Art.1, loi n°77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'art.6 de l'ordonnance 58100 du 17-11-1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle.

³⁸⁹ Art. 6, loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.

³⁹⁰ *Idem*.

³⁹¹ Art.4, loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.

Cette distinction fondée sur l'objet de la commission a disparu en 1991, et l'appellation de « commission d'enquête » recouvre à présent les deux formes d'investigation »³⁹².

A ces contraintes réglementaires s'ajoutent des contraintes politiques. En effet, comme le soulignent Jean Gicquel et Pierre Avril *« l'appréciation de la recevabilité est très largement fonction de celle de l'opportunité politique »*³⁹³ ; le Parlement a donc cherché à contourner ces contraintes en ajustant le champ d'investigation de la commission d'enquête lorsqu'une information judiciaire était en cours. C'est ainsi qu'en 1999, l'Assemblée nationale a pu enquêter sur le fonctionnement des forces de sécurité en Corse alors qu'une enquête était en cours après l'affaire dite « des paillotes »³⁹⁴.

Les contraintes politiques pèsent également fortement sur la constitution des commissions d'enquête³⁹⁵. Une fois déposée, la proposition de résolution subit un examen minutieux en commission avant d'être inscrite à l'ordre du jour.

Les règlements des deux chambres disposent que *« la création d'une commission d'enquête [...] résulte du vote d'une proposition de résolution déposée, renvoyée à la commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le règlement »*³⁹⁶. Le règlement de l'Assemblée précise depuis 1970 que la commission saisie d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit *« déposer son rapport dans le mois de session ordinaire suivant la distribution de cette proposition »*³⁹⁷. Si cette contrainte n'existe pas de manière formelle au Sénat, chaque proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête ont pourtant été rapportée : le rapporteur désigné par la commission compétente est chargé de présenter le travail de la commission, qui a été préalablement imprimé et distribué. A l'Assemblée nationale, la commission permanente doit également se prononcer sur la recevabilité en droit de la proposition de résolution ; pour cela, elle s'appuie sur les critères les critères

³⁹² BOURG-BROC Bruno, « Communication lors du séminaire parlementaire », *Rapport d'activité de la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (1er octobre 2001 - 31 décembre 2002)*, Sénat, Annexes, Chisinau, 22 octobre 2002.

³⁹³ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, *op.cit.*, p. 312.

³⁹⁴ THIERS Éric, *ibid.*, p.76.

³⁹⁵ VALLET Elisabeth, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la V^{ème} République », *op.cit.*, p. 20.

³⁹⁶ Art. 140, alinéa 2, RAN; Article 11, alinéa 1, RS.

³⁹⁷ Art. 140, alinéa 2, RAN.

établis par l'ordonnance de 1958. La commission permanente décide enfin de l'opportunité de créer la commission d'enquête. Au Sénat, s'il revient à la commission des lois de se prononcer sur la légalité de la proposition de résolution, c'est la commission permanente compétente qui se prononce sur l'opportunité de créer la commission d'enquête³⁹⁸.

Plusieurs possibilités de blocage s'offrent alors au Gouvernement : lors de la phase d'examen de la proposition de résolution en commission, il peut refuser de communiquer les informations demandées par le rapporteur. Le Gouvernement peut également demander à sa majorité de rejeter la proposition de résolution : si les parlementaires accèdent à la demande de l'Exécutif, la commission permanente peut rejeter la proposition de résolution, même contre l'avis et les conclusions de son rapporteur. En revanche, si la création de la commission d'enquête est entérinée, la commission saisie au fond peut présenter le texte initial ou un texte qu'elle aura amendé ; sous l'influence de la majorité, la commission peut alors modifier, voir même dénaturer la proposition de résolution initiale³⁹⁹.

Une fois les conclusions de la commission saisie au fond rendues et adoptées, la proposition de résolution doit faire l'objet d'un débat en séance publique avant d'être éventuellement adoptée. Or le Gouvernement, sous la V^e République, a la mainmise sur l'ordre du jour des assemblées. En effet, l'examen d'une proposition de résolution ne peut être inscrite qu'à l'ordre du jour complémentaire ; cet ordre du jour est fixé librement par le Conférence des Présidents, organe dominé par la majorité⁴⁰⁰. La majorité peut donc empêcher la création d'enquête en bloquant l'inscription de la proposition de résolution à l'ordre du jour. En pratique, les propositions de résolution déposées par l'opposition sont fréquemment débattues, « *mais rien de plus* »⁴⁰¹.

Ce fut le cas de la commission d'enquête sur les sondages de l'Élysées, dont la création a été empêchée par le Bureau de l'Assemblée nationale. Dans son discours d'Épinal du 12 juillet 2007, le Président Sarkozy s'est engagé à soumettre les comptes de la Présidence de la République à la Cour des Comptes. Dans sa lettre du 14 mai 2008, adressée au Premier Président de la Cour des

³⁹⁸ VALLET Elisabeth, *ibid*, p. 20.

³⁹⁹ *Ibid*, pp. 22-23.

⁴⁰⁰ La Conférence des Présidents est composée du Président de l'Assemblée nationale, des six vice-présidents de l'Assemblée, des six présidents des commissions permanentes, du rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, du président de la commission des affaires européennes et des présidents des groupes politiques. Elle se réunit chaque semaine, le mardi matin, à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale afin d'établir l'ordre du jour et d'organiser les débats.

⁴⁰¹ DESROSIER Jean-Philippe, « Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée », *Revue française de droit constitutionnel*, n°852011/1, p. 176.

Comptes, Philippe Séguin, le Président Sarkozy a effectivement communiqué les comptes de l'Élysée. La Cour des comptes a réalisé deux enquêtes, à l'automne 2008 et au début 2009, avant de communiquer au Président de la République le résultat de ses analyses dans une lettre du 15 juillet 2009⁴⁰². La Cour des Comptes a souligné le cas d'une « convention signée le 1er juin 2007[...], pour un coût avoisinant 1,5 million d'euros »⁴⁰³, entre la Présidence de la République et un cabinet d'études ; ce dernier était chargé « de juger de l'opportunité, dans le temps et dans les thèmes, des sondages ou études d'opinion dont il confiera l'exécution aux instituts spécialisés son choix, sur la base d'une facturation ponctuelle incluant la rémunération par [ledit cabinet] de ses sous-traitants techniques »⁴⁰⁴. Selon la Cour, « l'exécution pour 2008 de ce contrat a pris la forme de près de 130 factures correspondant, outre les honoraires mensuels de ce cabinet fixés à 10 000 euros pour sa fonction de conseil auprès de la présidence de la République, à six différents types de prestations »⁴⁰⁵, notamment « la participation à [d]es enquêtes réalisées à un rythme bimensuel »⁴⁰⁶ pour un total de 392 288 euros. L'opposition parlementaire, menée par Jean-Marc Ayrault, a immédiatement déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur cette question⁴⁰⁷. Elle avait pour objet « de vérifier que les dépenses de la Présidence de la République en matière d'études d'opinion sont conformes au droit, particulièrement concernant la bonne utilisation de l'argent public, le respect des règles relatives aux marchés publics, et la stricte observation des principes démocratiques »⁴⁰⁸ ; elle devait en outre « établir la nature précise des relations entre la Présidence de la République, son cabinet de conseil, le ou les instituts de sondage et les médias concernés afin d'évaluer l'éventuelle influence de ces relations sur le déroulement du débat démocratique ».

En raison de l'interruption parlementaire d'été et de la réponse tardive du Garde des Sceaux⁴⁰⁹, cette proposition de résolution n'a été examinée en commission des lois que le 17 novembre 2007, lors d'une séance particulièrement houleuse⁴¹⁰. Devant les risques politiques que comportait cette commission d'enquête aux lendemains de l'élection présidentielle, il était inconcevable pour les députés de la majorité qu'elle puisse voir le jour ; ils ont donc « argué de son inconstitutionnalité pour demander son retrait »⁴¹¹. Les députés UMP ont estimé que cette commission d'enquête « reviendrait à mettre en cause la responsabilité

⁴⁰² SEGUIN Philippe, Lettre du 15 juillet 2009 au Président de la République. Dans cette lettre il fait état de la « gestion des services de la présidence de la République (exercice 2008) » (<http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPT/Lettre-PR-160709.pdf>) .

⁴⁰³ SEGUIN Philippe, *idem*.

⁴⁰⁴ *Idem*.

⁴⁰⁵ *Idem*.

⁴⁰⁶ *Idem*.

⁴⁰⁷ AYRAULT Jean-Marc, *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la présidence de la République*, AN, n° 1886, 23 juillet 2009.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, Exposé des motifs.

⁴⁰⁹ Lorsqu'une proposition de résolution est déposée, le Bureau de l'Assemblée nationale interroge le Garde des sceaux afin de s'assurer qu'aucune enquête n'est en cours sur le sujet ; elle n'est inscrite à l'ordre du jour des commissions que lorsque le Bureau a reçu la réponse du Garde des Sceaux.

⁴¹⁰ Assemblée nationale, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Compte-rendu n°16, mardi 17 novembre 2009, séance de 11h.

⁴¹¹ DESROSIER Jean-Philippe, *ibid.*, p. 178.

du Président de la République devant le Parlement »⁴¹² ; quant au Garde des Sceaux, il estimait qu'elle « ne respecterait pas l'article 51-2 de la Constitution, issu de la révision du 23 juillet 2008, selon lequel la création de commissions d'enquête au sein des assemblées parlementaires ne peut intervenir que dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement ou de l'évaluation des politiques publiques ; elle ne respecterait pas le principe de l'autonomie financière de la présidence de la République ; elle ne respecterait pas le régime particulier de responsabilité du Président de la République, prévu par les articles 53-2, 67 et 68 de la Constitution »⁴¹³. Aucun obstacle constitutionnel n'empêchait la création de cette commission d'enquête, « tant son objet, précisément défini par la résolution, paraissait conforme à la Constitution »⁴¹⁴ ; le Bureau de l'Assemblée nationale, dans sa décision du 26 novembre 2007, en a décidé autrement, pour des raisons politiques. Découragés, les députés de l'opposition ont renoncé à la création d'une commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée⁴¹⁵.

Conscient du contrôle exercé par la majorité sur les propositions de résolution, Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, a décidé d'expérimenter, le 15 septembre 1988 pour une durée d'un an, la possibilité pour chaque président de groupe d'obtenir l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi de son choix. Depuis, ce droit de tirage a été renouvelé chaque année⁴¹⁶. Néanmoins, l'inscription à l'ordre du jour ne signifie pas pour autant qu'elle soit adoptée. La philosophie institutionnelle de la V^{ème} République, caractérisée par une défiance vis à vis du Parlement, associée au fait majoritaire, a eu pour résultat de neutraliser les commissions d'enquête ; dans ce contexte, la mise en place d'une commission d'enquête devient un acte politique majeur. C'est pourquoi, à chaque législature, un nombre relativement faible de commissions d'enquête sont créées à l'Assemblée nationale⁴¹⁷ :

Législature	Nombre de commissions d'enquête créées
XIV ^{ème} législature (2012-2017)	17
XIII ^{ème} législature (2007-2012)	7

⁴¹² PERBEN Dominique, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, Compte-rendu n°16, mardi 17 novembre 2009, séance de 11h.

⁴¹³ MARIANI Thierry, intervention du rapporteur, *ibid.*

⁴¹⁴ DESROSIER Jean-Philippe, *ibid.*, p. 186.

⁴¹⁵ LEMARIE Alexandre, « Sondages de l'Élysée : le PS ne lancera pas de commission d'enquête », *Le Monde*, 6 décembre 2011.

⁴¹⁶ VALLET Elisabeth, *ibid.*, p. 24.

⁴¹⁷ La XI^{ème} et la XIV^{ème} législature font figures d'exception. En ce qui concerne la XI^{ème} législature, sans doute le contexte de cohabitation a-t-il eu une influence sur le nombre particulièrement important de commissions d'enquête instaurées entre 1998 et 2001.

XII ^{ème} législature (2002-2007)	8
XI ^{ème} législature (1997-2002)	15

Bien que peu de commissions d'enquêtes soient créées⁴¹⁸, les députés n'hésitent pas à déposer de nombreuses propositions de résolution : cent quarante-quatre ont été déposées sous la XI^{ème} législature, cent soixante-treize sous la XII^{ème} et cent cinquante sous la XIII^{ème}. Il s'agit de propositions de résolution « d'appel » : les députés savent qu'elles n'aboutiront probablement pas à la constitution d'une commission d'enquête, mais elles leur permettent de réagir à un sujet d'actualité ou à un problème qui les préoccupe particulièrement.

Au Sénat, même si la pression politique du Gouvernement est moins forte qu'à l'Assemblée nationale, les commissions d'enquête sont utilisées avec précaution et parcimonie. Depuis 1998, seulement vingt-huit commissions d'enquête ont été mises en place, sur des questions essentiellement économiques ou de santé publique⁴¹⁹.

B. Un outil coercitif

Si les commissions d'enquête sont aussi fortement encadrées, c'est qu'elles constituent « *le stade ultime du contrôle parlementaire* »⁴²⁰ : malgré les fortes restrictions qui les encadrent, elles disposent en effet de pouvoirs étendus.

Sous la Cinquième République, on n'est plus au temps où « *une commission d'enquête instituée par une Assemblée souveraine avec pleins pouvoirs pour éclairer sa religion pouvait envoyer des commissions rogatoires dans les départements, envoyer directement des circulaires aux préfets et aux procureurs généraux, réclamer et obtenir le concours d'un juge d'instruction. [Nous sommes plus au temps où] elle n'avait qu'à prendre une résolution pour se faire délivrer par le Gouvernement*

⁴¹⁸ Annexe 2.

⁴¹⁹ Annexe 3. On note toutefois une augmentation du nombre de commission d'enquête créées depuis 2013 : alors que le Sénat ne mettait en place qu'une commission d'enquête par an, trois ont été créées en 2013, cinq en 2015 et deux en 2017.

⁴²⁰ THIERS Éric, *ibid.*, p.78.

toutes les pièces de justice dont elle a besoin »⁴²¹. Néanmoins, depuis la loi du 20 juillet 1991, les commissions d'enquête bénéficient de moyens de contrôle très coercitifs. Elles disposent d'un pouvoir de convocation : toute personne que le président de la commission souhaite auditionner reçoit une convocation, délivrée au besoin par un huissier ou un agent de la force publique ; la personne auditionnée est tenue de prêter serment et de déposer. Ces obligations sont assorties de sanctions pénales : toute personne qui refuse de se rendre à une convocation, de prêter serment de déposer ou de communiquer les documents demandés, est passible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 7 500 €, voire d'une interdiction d'exercer ses droits civiques pour une durée de deux ans. En outre, les sanctions prévues par le code pénal en cas de faux témoignage ou de subornation de témoin sont applicables aux enquêtes parlementaires. Dans tous les cas, les poursuites judiciaires sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de celle-ci a été publié et que la commission n'a plus d'existence, à la requête du Bureau de la chambre concernée⁴²². Les auditions des commissions d'enquête sont publiques ; cette publicité est généralement réalisée par la retransmission télévisée des auditions et la retranscription des auditions en annexe du rapport. La commission peut choisir de se placer sous le régime du secret. Dans ce cas, le secret s'applique aux autres travaux de la commission : ainsi, sauf si le rapport publié à la fin de ses travaux en fait mention, les délibérations internes de la commission ne doivent pas être divulguées⁴²³. L'ordonnance de 1957 prévoit également que « *les personnes entendues par une commission d'enquête sont admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition. Cette communication a lieu sur place lorsque l'audition a été effectuée sous le régime du secret. Aucune correction ne peut être apportée au compte rendu. Toutefois, l'intéressé peut faire part de ses observations par écrit. Ces observations sont soumises à la commission, qui peut décider d'en faire état dans son rapport* »⁴²⁴. Il est également prévu que « *l'assemblée intéressée peut*

⁴²¹ PIERRE Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Assemblée nationale, 1902, p. 702.

⁴²² www.senat.fr, « Les commissions d'enquête », consulté le 5 octobre 2014.

⁴²³ Voir DESANDRE Jacques, « Les commissions d'enquête ou de contrôle : secret ou publicité des travaux », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 51-66.

⁴²⁴ Art. 6, Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

*décider, par un vote spécial et après s'être constituée en comité secret de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête »*⁴²⁵.

En complément des auditions, les membres de la commission procèdent à des déplacements en France et parfois à l'étranger. Chaque commission d'enquête bénéficie d'un secrétariat composé de fonctionnaires. Ces derniers sont chargés d'envoyer les convocations pour les auditions, de réserver les salles de réunion, d'organiser les déplacements et d'apporter une expertise juridique si besoin.

Au Sénat, une commission d'enquête comprend vingt-et-un membres au maximum ; à l'Assemblée nationale, le nombre de membres ne peut excéder trente députés⁴²⁶. En raison des pouvoirs importants dont disposent les commissions et de l'aura médiatique dont elles bénéficient, il est prestigieux pour un parlementaire d'être membre d'une commission d'enquête. Les présidents des groupes politiques reçoivent de nombreuses candidatures⁴²⁷ ; c'est pourquoi, les commissions d'enquête atteignent le plus souvent le nombre maximum de membres.

Le fonctionnement des commissions d'enquête est calqué sur celui des commissions permanentes. Elles doivent donc nommer un Bureau ; les règles diffèrent entre les deux assemblées. Au Palais du Luxembourg, le Président du Sénat convoque la commission d'enquête pour une première réunion, au cours de laquelle le Bureau et le rapporteur sont nommés ; à l'Assemblée nationale, une réunion constitutive de la commission d'enquête est organisée. De même, au Palais Bourbon, le Bureau d'une commission d'enquête est obligatoirement composé d'un président, de quatre vice-présidents et de quatre secrétaires.

Le rapporteur de la commission d'enquête dispose des pouvoirs reconnus à la commission des Finances. A ce titre, il exerce sa mission sur pièces et sur place et doit obtenir tous les renseignements de nature à faciliter son enquête ; il est

⁴²⁵ *Idem.*

⁴²⁶ Art. 11, alinéa 1, RS; art. 142, RAN.

⁴²⁷ L'article 11, alinéa 2 du règlement du Sénat stipule qu'« une liste des candidats est établie par les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe » ; à l'Assemblée nationale, même si cette disposition ne figure pas dans le règlement, la coutume veut que ce soit les groupes politiques qui recueillent les candidatures des députés. Bien que l'ordonnance de 1958 ait prévu la désignation des commissaires au scrutin majoritaire, un compromis a toujours permis de respecter la proportionnelle des groupes.

également habilité à se faire communiquer tout document de service⁴²⁸, concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. En outre, depuis la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, les communications de la Cour des comptes aux ministres et les réponses qui leur sont apportées peuvent être communiquées, à leur demande, aux commissions d'enquête ; la Cour peut également procéder aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions d'enquête du Parlement sur la gestion des services et des organismes soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes.

Une fois les travaux de la commission d'enquête terminés, le rapport doit être adopté par les membres de la commission avant d'être remis au Président de l'Assemblée nationale ; le dépôt du rapport figure au *Journal Officiel*, ce qui lui confère un caractère officiel. En 2011, pour la première fois, un rapport d'une commission d'enquête n'a pas été adopté : ce fut le cas du rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés. Lors du vote, les députés de l'UMP se sont abstenus, sur consigne du Gouvernement qui estimait qu'à la veille de la campagne présidentielle de 2012 il serait malvenu d'irriter les syndicats⁴²⁹ ; seulement trois députés ont voté pour, trois députés ont voté contre. Le rapport n'a donc jamais été publié et ne pourra plus l'être ; tous les travaux de cette commission d'enquête ont rejoint les archives secrètes de l'Assemblée nationale. Il s'agit, pour le moment, d'un cas isolé.

A la suite d'une demande faite dans un délai de cinq jours à compter du dépôt, le rapport est publié. Il peut éventuellement faire l'objet d'un débat sans vote en séance publique⁴³⁰.

Le rapport de la commission d'enquête présente le fruit de son analyse, sous la forme d'une argumentation structurée ; les conclusions et les propositions occupent la

⁴²⁸ A l'exception de ceux revêtant un caractère secret.

⁴²⁹ LAFFON Pierre, « Rapport sur les syndicats : l'incroyable scénario de la commission d'enquête parlementaire », larevueparlementaire.fr.

⁴³⁰ Ce fut le cas du rapport de la commission d'enquête sur les sectes en 1996.

majeure partie du rapport. Les rapports sont concis : lorsque l'on observe les rapports des commissions d'enquête de la XII^{ème} législature, on s'aperçoit qu'ils s'étendent sur une dizaine de pages⁴³¹ seulement.

Une commission d'enquête permet de réaliser un véritable audit « *en ce qu'elle se fait juge [...] de l'opportunité d'une politique gouvernementale, d'une activité étatique, du comportement des hommes politiques. Le Parlement vient ainsi se poser en défenseur du citoyen et de la Société civile* »⁴³². A ce titre, elle dénonce les dysfonctionnements d'un service de l'Etat ou d'une politique gouvernementale. Même si les commissions d'enquête ne peuvent pas faire directement pression sur le Gouvernement, elles ont un réel pouvoir d'influence.

Les commissions d'enquête sont généralement créées sur des sujets sensibles, qui ont un fort retentissement dans les médias et dans l'opinion publique ; créer une commission d'enquête permet alors de leur apporter une réponse politique. La commission d'enquête constituée à la suite de l'affaire d'Outreau, a permis de révéler « *les dysfonctionnements de l'ensemble de la chaîne pénale, au-delà même des seules conditions de détention* »⁴³³. Le 2 juillet 2004, la Cour d'assises du Pas-de-Calais a rendu son verdict concernant « l'affaire d'Outreau » : sur les dix-sept personnes accusées de viols sur mineurs, sept hommes et femmes ont été acquittés après avoir passé entre un et trois ans en détention provisoire⁴³⁴, six autres ont été blanchis un an après⁴³⁵. Devant ce « *désastre judiciaire sans précédent* »⁴³⁶, le Président de la République, le Premier Ministre et le Gardes des Sceaux ont présenté leurs excuses aux acquittés. Le Président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré, et le Président de la commission des lois, Philippe Houillon, ont alors déposé conjointement une proposition de résolution « *tendant à la création d'une commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement* »⁴³⁷, adoptée à l'unanimité des groupes politiques; en effet

⁴³¹ Le rapport de la commission d'enquête sur les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement s'étend sur 9 pages ; celui de la commission d'enquête sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision faisait vingt pages.

⁴³² VALLET Elisabeth, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la V^{ème} République », *op. cit.*, p. 63.

⁴³³ HUNAULT Michel, « Prison : la voie de l'Europe », *Etudes*, 2007/1, p. 32.

⁴³⁴ BOUDEAU Maxime, « Outreau : 10 ans après le verdict, la justice s'est-elle vraiment réformée ? », *Le Huffington Post*, 2 juillet 2014.

⁴³⁵ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Chronique Constitutionnelle française*, Pouvoirs, n°117, 2006/2, p. 166.

⁴³⁶ CHIRAC Jacques, Lettre adressée aux acquittés d'Outreau, décembre 2005. Le Président a écrit à chacun des acquittés, de manière personnalisée.

⁴³⁷ DEBRE Jean-Louis, HOUILLON Philippe, *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans*

« la conviction qu'il y avait une faute grave à l'origine d'un des plus «ahurissants fiascos de l'après-guerre» imposait un acte politique. Nul n'aurait compris, après l'émotion suscitée par cette affaire, qu'on en reste à des excuses publiques »⁴³⁸. La commission d'enquête, composée de trente députés choisis en proportion des groupes politiques, a donc été installée en décembre 2005. Afin « d'afficher une d'afficher la volonté d'une mission d'intérêt général »⁴³⁹, la présidence de la commission a été confiée à André Vallini, député PS, alors membre de l'opposition ; quant à Philippe Houillon, il a été nommé rapporteur. Le travail de la commission d'enquête a débuté de manière « très chaotique »⁴⁴⁰ : la magistrature contestait la légitimité du Parlement à juger d'un dysfonctionnement judiciaire au nom de la séparation des pouvoirs ; or, pour les membres de la commission d'enquête, il s'agissait de mener une évaluation⁴⁴¹. Les députés ont essentiellement enquêté *via* des auditions : certains membres de la commission souhaitaient que les auditions se tiennent à huis-clos, d'autres qu'elles soient publiques, en présence des médias. Les parlementaires ont alors décidé que les auditions auraient lieu à huis-clos, sauf si la personne interrogée demandait leur publicité ou si une majorité de membres de la commission estimait nécessaire de rendre l'audition publique. Une première série d'auditions a donc eu lieu à huis-clos ; puis les acquittés qui avaient demandé à être entendus publiquement ont été auditionnés une journée entière⁴⁴². Ces témoignages ont communiqué « une émotion très profonde à chacun des membres de la Commission »⁴⁴³, qui a permis, selon Philippe Houillon, de « cimenter »⁴⁴⁴ l'ensemble de ses membres ; en effet, même si durant les auditions, les députés ont oscillé « entre la responsabilité des hommes et la rationalité du droit, l'émotion apparaît de manière récurrente pour justifier les travaux de la commission »⁴⁴⁵.

Au total, les députés ont entendu le nombre record de deux cent vingt-et-une personnes pendant plus de 200 heures, entre le 10 janvier et le 12 avril 2006⁴⁴⁶ : personnel judiciaire impliqué dans les faits, journalistes, hommes politiques et organisations professionnelles ont été entendus soit individuellement, soit sous la forme de tables rondes thématiques. L'audition télévisée des acquittés le 18 janvier 2006 a provoqué un fort courant d'identification et un véritable événement médiatique ; au point que l'audition du juge Burgaud, couverte par *TF1* et *France2*, a été suivie par cinq millions de téléspectateurs. Au fur et à mesure des auditions, la commission d'enquête est passée de la thèse de la faute individuelle du

l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement, AN, n°2722, 5 décembre 2005.

⁴³⁸ SALAS Denis, « L'affaire d'Outreau ou le miroir d'une époque », *Le Débat*, n°143, 2007/1, p. 30.

⁴³⁹ HOUILLON Philippe, « Justice. L'après-Outreau », *Etudes*, 2007/3, p. 337.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, p. 338.

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 335.

⁴⁴² *Idem.*

⁴⁴³ *Idem.*

⁴⁴⁴ *Idem.*

⁴⁴⁵ BESNIER Christiane, SALAS Denis, « La crise d'Outreau : de l'emprise de l'émotion à l'ambiguïté de la réforme », *Droit et Cultures*, n°55, 2008.

⁴⁴⁶ VALLINI André, HOUILLON Philippe, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement*, AN, n°3125, 6 juin 2006, p. 3.

juge d'instruction à celle d'une défaillance du système judiciaire⁴⁴⁷. Après six mois de travail, le rapport, contenant quatre-vingt propositions de réforme, a été adopté à l'unanimité ; ce vote a pu être obtenu grâce à la proposition du rapporteur de permettre aux membres de la commission d'enquête d'annexer au rapport des contributions personnelles. Il y en a eu sept, qui présentent des nuances ou des désaccords sur les thèmes suivants : la fonction du juge des libertés et de la détention ; le régime de la garde à vue ; les conditions de la collégialité ; le secret de l'instruction. L'adoption à l'unanimité du rapport était essentielle au plan symbolique car « *l'expression d'un consensus malgré les désaccords internes a pour but de consolider l'image d'une représentation nationale soudée et solidaire du « drame » vécu par les acquittés/innocents* »⁴⁴⁸.

Une fois l'évaluation réalisée, l'opinion publique attend du pouvoir politique qu'il prenne des mesures concrètes pour que le problème traité par la commission d'enquête parlementaire ne se reproduise plus. Suite à ce rapport, le Garde des Sceaux a donc annoncé l'élaboration de quatre projets de loi, reprenant certaines préconisations de la commission d'enquête : un portant réforme de la procédure pénale, un relatif à la formation et à la discipline des magistrats, un permettant aux justiciables de s'adresser directement au Médiateur de la République pour lui signaler tel dysfonctionnement ou tel comportement qu'ils estimeraient critiquables et un projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature et visant à rendre les magistrats minoritaires au sein de cet organe disciplinaire. Seuls les trois premiers ont été déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale⁴⁴⁹. Finalement cinq mois plus tard sera débattue la réforme de la procédure pénale, adoptée le 5 mars 2007 : si la réponse politique et législative a été rapide, elle traduit « *pourtant une sorte d'impuissance politique à choisir une orientation nettement libérale tout en faisant un timide pas dans la bonne direction* »⁴⁵⁰. Dix ans plus tard, Philippe Houillon estime que, si la justice a globalement progressé, « *l'occasion n'a pas été saisie sur le moment, quand tout cela était concret pour la population. Des changements ont été opérés par petites touches, au fil des années, mais il n'existe aucune vision globale* »⁴⁵¹.

Au plan judiciaire d'abord, si, au cours de leur enquête, les parlementaires découvrent des faits délictueux, ils peuvent transmettre leurs informations au Ministère de la Justice, à sa demande, ou saisir directement le parquet⁴⁵².

Au plan politique ensuite, les commissions d'enquête cherchent à peser sur l'orientation de la politique gouvernementale. Communiquer sur le rapport devient alors un enjeu majeur. A sa sortie, chaque rapport est présenté à la presse par les

⁴⁴⁷ SALAS Denis, *ibid.*, pp. 30-31.

⁴⁴⁸ BESNIER Christiane, SALAS Denis, *ibid.*, p. 95.

⁴⁴⁹ HOUILLON Philippe, *ibid.*, p. 344.

⁴⁵⁰ BESNIER Christiane, SALAS Denis, *ibid.*, p. 101.

⁴⁵¹ BOUDEAU Maxime, « Outreau : 10 ans après le verdict, la justice s'est-elle vraiment réformée ? », *Le Huffington Post*, 2 juillet 2014.

⁴⁵² En application de l'article 40 du code de procédure pénale. En 1996, la commission d'enquête sur l'influence des mouvements sectaires sur les mineurs a saisi le parquet.

membres de la commission d'enquête. L'impact médiatique important dont bénéficient ces rapports exerce une pression politique sur le Gouvernement ; les journalistes vont alors demander à l'Exécutif de se positionner sur les conclusions et les propositions de la commission d'enquête. La médiatisation du rapport permet sa diffusion dans la société civile ; elle contribue ainsi à démocratiser le contrôle parlementaire et à le rendre tangible pour les citoyens. Certains rapports font même l'objet d'une publication par un éditeur⁴⁵³ ; ils sortent alors de la sphère parlementaire pour toucher un public beaucoup plus large.

Au niveau parlementaire, les commissions permanentes peuvent reprendre une question examinée par une commission d'enquête et compléter ses investigations. Quant aux membres des commissions d'enquête, ils n'hésitent pas à reprendre les conclusions du rapport dans une question orale ou écrite ; si une proposition du rapport s'y prête, ils peuvent l'intégrer dans une proposition de loi. Pour l'opposition, l'utilisation des questions orales ou de la proposition de loi lui permet de donner corps à ses opinions sur la commission d'enquête.

Le sérieux et la qualité des investigations menées par les commissions d'enquête sous la V^{ème} République en font un élément incontournable du contrôle parlementaire. Ce contrôle est toutefois confronté des freins majeurs : les commissions d'enquête, en dépit de leurs efforts de neutralité, demeurent des organes politiques qui subissent l'influence de la majorité. En outre, leur impact s'avère souvent décevant, problème auquel sont également confrontés d'autres parlements européens, comme le Bundestag⁴⁵⁴.

⁴⁵³ Ce fut le cas du rapport de la commission d'enquête sur le système transfusionnel français en vue de son éventuelle réforme en 1992 ou encore de celui de la Commission d'enquête sur les tribunaux de commerce en 1998.

⁴⁵⁴ LE DIVELLEC Armel, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, *op.cit.*, p. 448.

Section 2. Les organes d'évaluation

L'institutionnalisation de l'évaluation en France présente un certain nombre de spécificités : intrinsèquement liée à la réforme de l'Etat, elle a été initiée tardivement et peine à se structurer. Les premières expérimentations en matière d'évaluation datent de 1970 avec la Rationalisation des Choix Budgétaires, importation du *Planning Programing Budgeting System* américain. Malgré ses effets politiques décevants, la RCB a toutefois permis d'introduire la thématique de l'évaluation au sein de l'Etat. Celui-ci a choisi de persévérer, sans pour autant impliquer le Parlement. En effet, d'autres initiatives, uniquement administratives, ont été prises par l'exécutif pour améliorer la prise de décision publique et le suivi de sa mise en œuvre : à partir du milieu des années 80, l'administration a choisi de privilégier l'évaluation *ex-post* par rapport à l'évaluation *ex-ante*, mieux adaptée à une gestion contingente des finances de l'Etat. Plusieurs études ont alors été confiées au Commissariat Général au Plan, permettant ainsi à cette structure de ne pas périlcliter après l'échec de la programmation budgétaire.⁴⁵⁵

Avec l'arrivée du gouvernement Rocard à la fin des années 80, l'évaluation des politiques publiques va être pleinement reconnue. Elle est restée toutefois uniquement cantonnée à l'administration. Suite au rapport Viveret en 1988⁴⁵⁶, véritable plaidoyer sur l'apport de l'évaluation dans le débat démocratique, Michel Rocard a pris deux initiatives importantes. Premièrement, en 1989, il a chargé une commission indépendante d'évaluer la loi sur le revenu minimum d'insertion. C'était la première fois qu'en France une loi était votée pour une durée déterminée et que son renouvellement dépendait des résultats d'une évaluation. Deuxièmement, un dispositif institutionnel important a été mis en place afin d'évaluer les politiques au niveau gouvernemental : le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) ont été institués par décret, le 22 janvier 1990⁴⁵⁷. L'articulation

⁴⁵⁵ PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, op.cit., pp. 71-72.

⁴⁵⁶ VIVERET Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques - Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*, Rapport fait au Premier Ministre, La Documentation française, 1989.

⁴⁵⁷ Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

entre ces trois structures s'est avérée complexe. En 1998, un décret⁴⁵⁸ a modifié l'architecture institutionnelle de l'évaluation dans le but de la simplifier et de la dynamiser : le CSE a été remplacé par un Conseil National de l'Evaluation (CNE), composé de quatorze membres, principalement des élus et des fonctionnaires. Le CNE s'est heurté aux lourdeurs du travail interministériel avant d'être mis en sommeil dès 2002 puis d'être officiellement supprimé en 2007. Malgré la volonté des gouvernements successifs d'asseoir l'évaluation au niveau interministériel, les différentes initiatives se sont toutes soldées par un échec.

Dans les années 2000, les évaluations des politiques publiques ont eu tendance à être dévolues à des organismes à compétence sectorielle comme la Haute Autorité de santé, créée en 2004, ou le Haut Conseil de l'Education, institué en 2005. En outre, l'évaluation s'est développée sous diverses formes au sein des administrations d'Etat : des unités dédiées à l'évaluation ont été mises en place dans les ministères ou les services d'études. Parce que l'évaluation est un instrument au service d'une meilleure gouvernance de l'action publique, des années 1960 à nos jours, toutes les tentatives de réforme de l'Etat ont comporté un volet évaluatif⁴⁵⁹; celles-ci ont toutefois connu des succès mitigés.

L'évaluation des politiques publiques étant dominée par l'Exécutif, il a fallu attendre le milieu des années 70 pour que le Parlement s'intéresse véritablement à l'évaluation. Fort d'une nouvelle ambition évaluative, le Parlement a cherché à se doter d'outils d'évaluation autonomes sur des sujets transversaux, qui dépassent le champ d'une seule commission permanente. Le nombre de commissions étant limité, pour contourner cette difficulté, le Parlement a créé par la loi des organes permanents : les délégations parlementaires (§1) et les offices parlementaires d'évaluation (§2); seul l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques a su acquérir une véritable légitimité (§3). En outre, le Parlement s'est doté d'organes extra-législatifs tournés vers le contrôle des finances publiques : la

⁴⁵⁸ Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

⁴⁵⁹ Sous l'influence d'un mouvement mondial de réforme administrative, trois efforts de réforme de l'Etat ont eu lieu entre 1989 et 2007, qui se sont tous soldés par un échec. Après la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, en 1995 et 1997 une réflexion sur les missions de l'Etat a été initiée par le Commissariat à la réforme de l'Etat avant de tourner rapidement court.

MEC et la MECSS (§4). Si l'évaluation des finances publiques a su trouver sa place, ça n'a pas été le cas de l'évaluation législative (§5).

§ 1. Les délégations parlementaires

Les délégations parlementaires constituent le premier organe de contrôle instauré non pas par la Constitution mais le Parlement lui-même (A). Si les délégations ont eu tendance à se multiplier, toutes n'exercent pas la même influence (B).

A. Le premier organe d'expertise créé par le Parlement

Les délégations n'interviennent pas directement dans le processus législatif. Leur rôle consiste à assurer une veille juridique et technique sur les secteurs dont elles sont chargées. Les délégations ont pour mission d'informer les parlementaires et d'alimenter la réflexion prospective à moyen et long terme. Enfin, elles ont vocation à évaluer les conséquences des décisions prises par les institutions compétentes dans ces secteurs. Elles peuvent être communes aux deux assemblées ou propres à chacune d'elle. Inspirées des *select committees* du Parlement britannique, les délégations disposent de pouvoirs d'information étendus. Ainsi, elles assurent le suivi de l'application des lois dans le domaine d'intervention qui les concerne. Elles peuvent également être saisies sur des projets ou des propositions de loi par le Bureau de l'Assemblée nationale⁴⁶⁰ ou par une commission permanente⁴⁶¹. Une fois saisies, les délégations produisent des rapports et des recommandations qui sont transmis aux commissions concernées par le sujet. Enfin, les délégations peuvent demander à entendre les ministres ; le Gouvernement a l'obligation de leur communiquer les informations utiles ainsi que les documents nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Les délégations bénéficient de l'aide d'administrateurs, chargés notamment d'assurer leur secrétariat.

⁴⁶⁰ A son initiative ou à la demande d'un président de groupe.

⁴⁶¹ A son initiative ou sur demande de la délégation.

Entre 1979 et 2007, l'Assemblée nationale a créé six délégations. En 1979, suite à l'élection du Parlement européen au suffrage direct, l'Assemblée nationale a souhaité mettre en place une délégation parlementaire pour les Communautés européennes. Le Gouvernement de l'époque craignait que les délégations se multiplient et qu'elles soient dotées de pouvoirs trop importants : lors de la discussion de la proposition de loi de M. Fayer tendant à la création de la délégation pour les Communautés européennes, il n'a eu de cesse de rappeler, aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, que les délégations n'étaient pas des commissions permanentes ; et il a fait adopter des amendements destinés à restreindre leurs pouvoirs. Le Gouvernement fait ainsi voter un amendement qui prive les délégations des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place ; il a également repoussé un amendement qui autorisait la délégation à demander l'audition des représentants français à l'Assemblée des communautés européennes et a fait rejeter un amendement lui imposant de rendre-compte des décisions prises sur les problèmes européens. Transformée en 1994 en délégation parlementaire pour l'Union européenne, cette délégation n'a pas exercé la même influence dans les deux chambres. Alors qu'à l'Assemblée nationale elle est restée cantonnée à un rôle d'intermédiaire entre le Gouvernement et les commissions permanentes, son influence a été beaucoup plus importante au Sénat : elle ne se contentait pas d'attirer l'attention des commissions parlementaires sur certains problèmes mais prenait position sur le fond⁴⁶².

La mise en place d'une délégation tient parfois plus de l'affichage politique que d'un réel souci d'efficacité. Ainsi, lors de la discussion du projet de loi relatif à l'interruption volontaire de grossesse, la députée Hélène Misoffe a déposé un amendement tendant à constituer, dans les deux assemblées, une délégation parlementaire pour les problèmes démographiques. Cet amendement a été approuvé par le Gouvernement puisqu'il ne créait aucune obligation pour lui ; il se contentait de confier « *aux nouvelles délégations le soin de traiter les informations relatives aux résultats de la politique menée en faveur de la natalité* »⁴⁶³. Instaurée par l'article 13 loi du n° 79-1204 du 31 décembre 1979, la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques a été chargée d'informer le Parlement « *des résultats de*

⁴⁶² LAPORTE Jean, « Un nouveau mode de contrôle : les délégations parlementaires », *Revue française de science politique*, vol. 31, n°1, 1981, pp. 121-139.

⁴⁶³ *Ibid.*, p. 136.

la politique menée en faveur de la natalité ainsi que de l'application des lois relatives à la régulation des naissances, à la contraception et à l'interruption volontaire de grossesse »⁴⁶⁴. Commune aux deux assemblées, elle était composée de quinze députés et dix sénateurs. Là encore, la délégation ne pouvait que soumettre ses observations aux commissions permanentes. L'intérêt de son travail était donc faible. Il se situait à deux niveaux : la délégation permettait un travail commun entre les deux chambres ; en termes de contrôle *stricto sensu* le Gouvernement devait présenter chaque année aux membres de la délégation un rapport sur la politique menée en faveur de la natalité et l'application des lois qui s'y rapportent⁴⁶⁵.

D'autres délégations ont ensuite été créées dans un souci d'efficacité. La délégation parlementaire pour la planification a été mise en place en 1982 dans les deux assemblées sur le même modèle que les délégations précédentes⁴⁶⁶. Composée de quinze membres dans chaque chambre, la délégation était chargée d'informer le Parlement de l'élaboration et de l'exécution des plans. Contrairement à ses aînées, cette délégation est parvenue à étendre ses prérogatives : elle procédait à des auditions, demandait au Gouvernement de lui communiquer tout document nécessaire à l'accomplissement de sa mission, utilisait les moyens d'estimation scientifique disponibles et présentait des rapports d'information⁴⁶⁷.

En 1999, suite au vote de la loi sur la parité, le Parlement a souhaité mettre en place à l'Assemblée nationale et au Sénat une délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ; ces délégations, composées de trente-six membres désignés de façon à permettre une représentation équilibrée des groupes politiques, des différentes commissions permanentes, des hommes et des femmes, symbolisent l'importance que le Parlement accorde à la question de la parité. C'est pourquoi, elles sont chargées d'informer le Parlement « *de*

⁴⁶⁴ www.assemblee-nationale.fr, « Les délégations parlementaires », Fiche de synthèse n°54, consulté le 25 mars 2016.

⁴⁶⁵ LAPORTE Jean, *idem*. La délégation a été supprimée par la loi n°2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative.

⁴⁶⁶ Cette délégation a été créée par l'article 2 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

⁴⁶⁷ La délégation a elle aussi été supprimée par la loi n°2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative.

la politique suivie par le Gouvernement au regard de ses conséquences sur les droits des femmes et sur l'égalité des chances entre les hommes et les femmes »⁴⁶⁸. Les deux délégations parlementaires assurent également le suivi de l'application des lois entrant dans leur domaine. Elles ont été dotées des moyens d'action nécessaires pour mener à bien leur mission : on pense en particulier à leur pouvoir d'auditionner les membres du Gouvernement et à l'obligation faites à ces derniers de communiquer les documents nécessaires à l'accomplissement de leur travail. Organes consultatifs, les délégations parlementaires aux droits des femmes peuvent être saisies pour avis sur un projet ou une proposition de loi. Leurs travaux donnent alors lieu au dépôt sur le Bureau de l'Assemblée d'un rapport, comportant des recommandations ; ce rapport est transmis aux commissions compétentes et à la délégation pour l'Union européenne, avant d'être rendu public. Enfin, les délégations assurent une veille sur les questions d'égalité en publiant un rapport annuel d'activité, qui comporte des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation en ce qui concerne les droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

En 1999, avec l'instauration dans les deux assemblées de la délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire⁴⁶⁹, les délégations ont pris une nouvelle dimension. En effet, non seulement la délégation était chargée d'informer le Parlement sur la mise en œuvre des contrats de plan et sur l'élaboration et l'exécution des schémas de services collectifs mais elle avait également vocation à évaluer les politiques d'aménagement et de développement des territoires⁴⁷⁰.

Pour ce faire, la délégation bénéficiait d'un mode d'intervention plus efficient que ses prédécesseurs ; on pense en particulier à son pouvoir d'auto-saisine sur toute question relative à l'aménagement du territoire. Elle pouvait également être saisie par le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat⁴⁷¹, par une commission permanente

⁴⁶⁸ Loi n° 99-585 du 12 juillet 1999.

⁴⁶⁹ Cette délégation a été créée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁴⁷⁰ Annexe 4.

⁴⁷¹ A son initiative, à la demande d'un président de groupe ou de soixante députés.

ou spéciale. Son pouvoir consultatif était également plus étendu : à la demande du Gouvernement, la délégation rendait un avis, dans un délai d'un mois, sur les projets de décret mettant en œuvre les schémas de services collectifs⁴⁷².

Dernière-née, la délégation parlementaire au renseignement répond à un souci de transparence et de contrôle démocratique. En effet, pour le Gouvernement « *les domaines particulièrement sensibles dans lesquels ils interviennent, qu'il s'agisse de la lutte contre le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, le suivi des capacités militaires d'États étrangers ou l'anticipation des crises internationales, justifient pleinement le caractère secret de leur activité qui doit être préservé et protégé* »⁴⁷³. Mais, parce que la France est un état de droit, « *cet impératif de discrétion doit cependant se concilier avec l'exigence d'une information du Parlement sur l'activité générale et les moyens des services spécialisés à laquelle doit répondre tout État démocratique* »⁴⁷⁴.

La délégation parlementaire pour le renseignement a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement⁴⁷⁵. Commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, elle est composée de quatre députés et de quatre sénateurs ; les présidents des commissions permanentes chargées des affaires de sécurité intérieure et de défense en sont membres de droit, les autres membres étant désignés par le président de chaque assemblée afin d'assurer une représentation pluraliste.

Pour mener à bien sa mission, elle peut entendre le Premier ministre, les ministres concernés, le secrétaire général de la défense nationale et les directeurs de ces services. Afin de répondre à l'impératif de confidentialité qu'exige le travail des services de renseignement, les travaux de la délégation sont couverts par le secret de la défense nationale ; néanmoins, chaque année, elle établit un rapport public dressant le bilan de ses activités. Elle peut également adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier Ministre.

⁴⁷² Suite à la révision constitutionnelle de 2008, l'Assemblée nationale s'est dotée d'une commission permanente du développement durable et de l'aménagement du territoire, rendant caduque la délégation préexistante. Elle a donc été supprimée par la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative.

⁴⁷³ Exposé des motifs, *Projet de loi portant création d'une délégation parlementaire pour le renseignement*, 5 juin 2007.

⁴⁷⁴ *Idem*.

⁴⁷⁵ Annexe 5.

B. Des délégations plus ou moins influentes

Si les délégations sont des organes consultatifs, leur capacité d'influence est très variable d'une délégation à l'autre. Cela s'explique d'abord par l'importance du sujet traité. Ainsi, l'implication de la France dans l'Union européenne a fait des délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat des organes stratégiques. Leurs missions étaient nombreuses : non seulement les délégations menaient des auditions et informaient le Parlement des travaux entrepris par l'Union européenne mais elles prenaient connaissance de tous les projets ou propositions de directives, de règlements et autres actes de l'Union dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne. Elles recevaient également les documents publiés par la Commission européenne aux fins de consultation.

Le Gouvernement devait également tenir les délégations informées des négociations en cours afin qu'elles s'assurent du respect de l'article 88-4 de la Constitution ; à cette fin, le Parlement avait mis en place le mécanisme de « *réserve d'examen parlementaire* », inspiré du *scrutiny reserve* britannique. En pratique, le Parlement disposait d'un délai d'un mois pour manifester sa volonté de se prononcer sur un projet de texte relevant de l'article 88-4 de la Constitution : lorsqu'une telle volonté était manifestée⁴⁷⁶, le Gouvernement devait s'opposer à ce qu'une décision définitive soit prise à l'échelon communautaire. Le nombre de textes examinés par les délégations était considérable ; une procédure d'examen simplifiée avait été mise en place au Sénat afin de désengorger l'ordre du jour. Le président de la délégation saisissait régulièrement par écrit les membres des propositions d'actes communautaires qui ne lui paraissaient pas, en première analyse, appeler une intervention du Parlement : si à l'expiration d'un délai déterminé, aucun membre de la délégation n'avait demandé qu'un ou plusieurs des textes en cause ne soient examinés lors d'une réunion de la délégation, le président était habilité à considérer que la délégation avait décidé de ne pas intervenir sur ces propositions. A l'inverse, tout

⁴⁷⁶ En pratique, il faut qu'une proposition de résolution portant sur le texte européen en cause soit déposée par un ou plusieurs parlementaires et que son examen en commission soit prévu.

texte figurant dans la procédure simplifiée et dont un membre au moins de la délégation a demandé l'examen est inscrit de droit à l'ordre du jour de la réunion de la délégation la plus proche⁴⁷⁷. Cette procédure permettait en outre de parer aux situations d'urgence et de n'aborder lors des réunions de la délégation que les textes communautaires les plus importants.

La délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire exerçait elle aussi une influence certaine auprès des parlementaires comme du Gouvernement. D'abord en raison de son domaine de compétence : depuis dix ans, le développement durable est devenu un thème incontournable au niveau national et international. De plus, sa compétence évaluative et son pouvoir d'auto-saisine lui permettait de réaliser un travail de contrôle dense⁴⁷⁸, notamment à l'Assemblée nationale : elle a produit cinq rapports sous la XI^{ème} législature, dix sous la XII^{ème} et trois de 2007 à 2008 soit dix-sept rapports en huit ans⁴⁷⁹. La délégation du Sénat s'est montrée moins active : de 2000 à 2008, elle n'a produit que douze rapports. En revanche, la capacité d'influence de ces délégations, tout comme les moyens dont elles disposaient, restaient limités ; ces dernières ne pouvaient que faire des préconisations, sans avoir aucun moyen les imposer au Gouvernement.

Il en va de même pour la délégation aux droits des femmes. La délégation de l'Assemblée nationale a produit de nombreux rapports : douze sous la XII^{ème} et dix-sept sous la XIII^{ème} et dix sous la XIV^{ème} législature⁴⁸⁰. La délégation du Sénat a elle aussi fourni un travail important : de 1999 à 2012, elle a produit trente-sept rapports⁴⁸¹. Le travail des délégations est réparti à parts égales entre le suivi législatif et la saisie pour avis : à l'Assemblée nationale, sous la XIII^{ème} législature, on recense

⁴⁷⁷ www.senat.fr, *Présentation de la délégation pour l'Union européenne*, consulté le 15 octobre 2014

⁴⁷⁸ Les rapports des délégations parlementaires des deux assemblées peuvent être réalisés par un seul député ou par deux co-rapporteurs. A de très rare reprises, les travaux de la délégation de l'Assemblée nationale ont associé un député de la majorité et un de l'opposition : on pense au rapport de Mme Henriette Martinez (UMP) et M. Jean Launay (PS) sur l'action culturelle diffuse, instrument de développement des territoires (n°3127) ou rapport d'information de MM. Emile Blessig (UMP) et M. Jean-Pierre Dufau déposé en application de l'article 6 *sexies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires par la délégation à l'aménagement du territoire sur les instruments de la politique de développement durable (n°2248). En revanche, la délégation du Sénat n'a pas associé majorité et opposition.

⁴⁷⁹ Annexe 4.

⁴⁸⁰ Annexe 6.

⁴⁸¹ Annexe 7.

six rapports consacrés au suivi de l'application des lois et sept pour avis sur des projets ou propositions de loi. Les délégations aux droits des femmes ont toutefois cherché à étendre leur influence sur le plan législatif : les différentes présidentes n'ont pas manqué de déposer des propositions de loi, avec le soutien des membres de la délégation, afin de donner une suite concrète à leurs travaux : ainsi, Marie-Jo Zimmermann, qui a présidé la délégation sous la XIII^{ème} législature, a déposé une proposition de loi et une proposition de loi organique « *pour des mesures réellement contraignantes en faveur de la parité au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat* »⁴⁸². Quant à Catherine Coutelle, présidente sous la XIV^{ème} législature, elle a déposé et fait adopter en première lecture à l'Assemblée nationale une proposition de loi « *renforçant la lutte contre le système prostitutionnel* »⁴⁸³.

§ 2. Les offices d'évaluation parlementaires : une tentative d'institutionnalisation de l'évaluation

A partir de 1996, le Parlement s'est doté de quatre offices d'évaluation qui ont connu des succès divers. Même si l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, créé à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, Philippe Seguin, a très rapidement été mis en sommeil (A), deux autres ont été créés dans une volonté d'institutionnaliser l'évaluation au sein du Parlement : l'Office parlementaire d'évaluation de la législation et l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (B).

A. L'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

La loi n° 96-517 du 14 juin 1996 a créé un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques composé de deux délégations, émanant de chacune des deux chambres. Chaque délégation était constituée du président et du rapporteur général de

⁴⁸² Il s'agit de la proposition de loi n°3903 du 8 novembre 2011 et de la proposition de loi n° 3883 du 2 novembre 2011.

⁴⁸³ LE ROUX Bruno, *Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel*, AN, n°1437, 10 octobre 2013.

la commission des finances ainsi que d'un membre de chacune des commissions permanentes, membres de droit ; venaient ensuite huit membres désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle en tenant compte des membres de droit. L'Office tenait compte du fonctionnement de chaque assemblée : les députés étaient désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci ; les sénateurs étaient désignés après chaque renouvellement partiel. L'office étant une structure bicamérale, il était présidé, alternativement, pour un an, par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et par le président de la commission des finances du Sénat. Son budget était également réparti à part égale entre les deux assemblées.

L'Office pouvait être saisi par le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou par une commission, spéciale ou permanente⁴⁸⁴.

Il était doté de pouvoirs d'investigation importants : il recevait « *communication de tous renseignements d'ordre administratif et financier de nature à faciliter sa mission* »⁴⁸⁵. Il était également habilité « *à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs* »⁴⁸⁶. Enfin, pour la réalisation des études, il pouvait faire appel à des experts ou des organismes extérieurs au Parlement.

Malgré ces moyens d'action conséquents, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques n'a produit que quatre rapports en cinq ans d'existence :

- Investissements étrangers en France : l'évaluation du dispositif public de promotion, par M. Serge Vinçon, sénateur (5 mai 1999) [Assemblée nationale : n° 1576, Sénat : n° 333, 1998-1999].
- Les aides publiques aux entreprises en matière d'emploi : bilan et perspectives, par M. Gérard Bapt, député (28 avril 1999) [Assemblée nationale : n° 1547, Sénat : n° 329, 1998-1999].

⁴⁸⁴ Art. 3, Titre II, Loi n°96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

⁴⁸⁵ *Idem.*

⁴⁸⁶ *Idem.*

- Les aides publiques au cinéma français : le prix d'une réussite, par M. Jean Cluzel, sénateur (7 octobre 1998) [Assemblée nationale : n° 1107, Sénat : n° 11, 1998-1999]
- La politique maritime et littorale de la France, par M. Philippe Marini, sénateur (6 mars 1998) [Assemblée nationale : n° 771, Sénat : n° 345, 1997-1998]

L'Office a rapidement périclité. Son fonctionnement bicaméral a été jugé « *insatisfaisant* »⁴⁸⁷ par les députés ; ces derniers peinaient à s'entendre avec les sénateurs, ce qui a paralysé l'Office⁴⁸⁸. Il a donc été supprimé par l'article 94 de la loi de finances pour 2001.

Malgré l'échec de l'Office, les assemblées n'ont pas renoncé à institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques ; elles se sont toutes deux dotées d'instruments internes : le Sénat a créé en 2000 un Comité permanent d'évaluation et l'Assemblée nationale a mis en place la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) puis la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS).

B. Un effort continu d'institutionnalisation de l'évaluation

Le Parlement a persévéré dans sa volonté de développer l'évaluation en instituant deux offices supplémentaires. Un Office d'évaluation de la législation a été créé en 1996 afin de lutter contre l'inflation législative. Il présentait la même organisation que l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques⁴⁸⁹. Sa

⁴⁸⁷ JACOB Steeve, « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques », *Revue Française de Science politique*, *op.cit.*, p. 853

⁴⁸⁸ LAMBERT Alain, « Renforcer le contrôle du Parlement sur l'exécutif », Communication présentée lors de la réunion des présidents des commissions parlementaires des finances des pays membres de l'OCDE, Paris, 24-25 janvier 2001, p. 2.

⁴⁸⁹ Comme l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, il était composé de deux délégations, issues de l'Assemblée nationale ; chacune comptait sept membres de droit (le président de la commission des lois et un membre de chacune des six commissions permanentes) et huit membres désignés à la proportionnelle par les groupes politiques, en tenant compte des membres de droit. Les députés étaient désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci, les sénateurs l'étaient après chaque renouvellement partiel du Sénat, c'est-à-dire tous les trois ans. Loi n° 96-516 du 14 juin 1996 tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation.

présidence était tournante, assurée alternativement, pour un an, par le président de la commission des lois de chacune des deux assemblées.

Cet organe était chargé « *de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit* »⁴⁹⁰. Pour y parvenir, il pouvait faire appel à des experts ou « *faire procéder à des enquêtes auprès des services administratifs chargés de mettre en œuvre la législation étudiée, auprès des professions auxquelles elle s'applique ou du public concerné* »⁴⁹¹. L'Office ne pouvait pas s'auto-saisir. Il pouvait être saisi par les Bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, soit à son initiative, soit à la demande du président d'un groupe politique ; il pouvait également être saisi par une commission spéciale ou permanente de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Enfin, les saisines de l'Office devaient être confirmées au début de chaque législature ou après chaque renouvellement partiel du Sénat. Le bilan de l'Office est faible : il n'a produit que trois rapports en treize ans d'existence :

- Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié. Rapport de M. Patrice Gélard, sénateur (15 juin 2006)
- La législation applicable en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises. Rapport de M. Jean-Jacques Hyest, sénateur (5 décembre 2001)
- L'exercice de l'action civile par les associations. Rapport de M. Pierre Albertini, député (6 mai 1999).

Malgré les résultats peu concluants des deux précédents offices, le Parlement a persévéré dans « *une volonté nouvelle de renforcer son contrôle de l'action gouvernementale et l'usage des fonds publics* »⁴⁹². Un office parlementaire des politiques de santé a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale de 2003⁴⁹³, grâce à un amendement de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale ; il avait pour mission « *d'informer le Parlement des conséquences des choix de santé publique [...] afin de contribuer au suivi des lois*

⁴⁹⁰ *Idem.*

⁴⁹¹ *Idem.*

⁴⁹² PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, op.cit., p. 78.

⁴⁹³ L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé a été créé par la loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003 (article 2) insérant un article 6 *octies* après l'article 6 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

de financement de la sécurité sociale »⁴⁹⁴. La création d'une nouvelle structure permanente d'évaluation a fait l'objet de vifs débats : certains craignaient qu'il n'empiète sur les prérogatives de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques ; d'autres ont rappelé « *les déceptions* »⁴⁹⁵ suscitées par l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et ont objecté que « *la création d'un organisme supplémentaire n'était pas nécessairement en soi une garantie d'efficacité et de productivité du travail parlementaire* »⁴⁹⁶. Enfin, certains parlementaires appréhendaient de voir les commissions permanentes perdre une partie de leurs compétences, notamment en matière de contrôle. Mais instituer une telle structure était, aux yeux du Président de l'Assemblée nationale de l'époque, Jean-Louis Debré, un enjeu de « *modernisation [des] méthodes de travail* »⁴⁹⁷ du Parlement : il s'agissait de « *démontr[er] que le législateur peut améliorer ses instruments d'action, adapter ses procédures aux thèmes actuels et primordiaux de notre société et du débat public et que, pour ce faire, l'Assemblée nationale et le Sénat peuvent travailler en bonne intelligence* »⁴⁹⁸.

Après de longs débats, un compromis a finalement été trouvé en commission mixte paritaire. Les parlementaires ont tiré les leçons des expériences précédentes en matière d'office parlementaire : le champ de compétences de l'Office avait été précisé pour ne pas empiéter sur celui de l'Office d'évaluation des choix scientifiques ni sur la fonction de contrôle des commissions. Contrairement à l'office d'évaluation des politiques publiques, son champ d'intervention a été restreint. Enfin, les relations avec les commissions des affaires sociales « *avaient été institutionnalisées par les précisions apportées dans les missions comme dans la composition de l'Office* ».

Comme ses prédécesseurs, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé était un organe bicaméral, composé des présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, des rapporteurs de

⁴⁹⁴ www.senat.fr, *Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé*.

⁴⁹⁵ DEBRE Jean-Louis, *Installation de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé*, discours, 27 février 2003.

⁴⁹⁶ *Idem*.

⁴⁹⁷ *Idem*.

⁴⁹⁸ *Idem*.

ces commissions en charge de l'assurance maladie dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale ; s'ajoutaient dix députés et dix sénateurs désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques, en tenant compte des membres de droit, chaque groupe ayant au moins un représentant. Les députés étaient désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci ; les sénateurs après chaque renouvellement partiel du Sénat. Fonctionnement bicaméral oblige, l'Office était présidé alternativement pour un an par le président de la commission chargée des affaires sociales de l'Assemblée nationale et par le président de la commission chargée des affaires sociales du Sénat.

L'Office disposait de prérogatives importantes : il pouvait, si nécessaire, demander, pour une durée n'excédant pas six mois, à l'assemblée d'où émanait la saisine de lui conférer les prérogatives attribuées par l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 aux commissions parlementaires d'enquête, à leurs présidents et à leurs rapporteurs⁴⁹⁹.

Il était saisi par le Bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs ou bien par une commission spéciale ou permanente⁵⁰⁰. Ses travaux étaient confidentiels, sauf décision contraire de sa part. Les résultats des travaux exécutés et les observations étaient communiqués à l'auteur de la saisine qui donnait son avis ; ils pouvaient ensuite être rendus publics.

XIII^{ème} législature

- | | |
|---------|--|
| n° 1701 | Rapport Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, établi au nom de cet office, sur la prise en charge psychiatrique en France (M. Alain Milon) 8 avril 2009 |
| n° 1582 | Rapport Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, établi au nom de cet office, sur le dépistage et le traitement du cancer de la prostate (M. Bernard Debré) 2 avril 2009 |
| n° 237 | Rapport Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, établi au nom de cet office, sur la politique vaccinale de la |

⁴⁹⁹ www.senat.fr, *Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé*, consulté le 12 mai 2015.

⁵⁰⁰ www.assemblee-nationale.fr, *Offices parlementaires des politiques de santé*.

France (M. Paul Blanc) 28 septembre 2007

- n° 236 Rapport Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, établi au nom de cet office, sur la prise en charge précoce des accidents vasculaires cérébraux (M. Jean Bardet) 28 septembre 2007

XII^{ème} législature

- n° 3188 Rapport, établi au nom de cet office, sur la politique de lutte contre les infections nosocomiales (M. Alain Vasselle) 22 juin 2006
- n° 3187 Rapport, établi au nom de cet office, sur le bon usage des médicaments psychotropes (Mme Maryvonne Briot)
- n° 2557 Rapport, établi au nom de cet office, sur la nutrition et la prévention de l'obésité (M. Gérard Dériot) 5 octobre 2005
- n° 2454 Rapport, établi au nom de cet office, sur la maladie d'Alzheimer et les maladies apparentées (Mme Cécile Gallez) 6 juillet 2005
- n° 1679 Rapport sur la prévention des handicaps de l'enfant (M. Jean-Michel Dubernard) 21 juin 2004
- n° 1678 Rapport sur les résultats du dépistage du cancer du sein (M. Marc Bernier) 17 juin 2004

Considérés comme « *obsolètes* »⁵⁰¹, l'Office d'évaluation de la législation et l'Office d'évaluation des politiques de santé ont été supprimés en 2009 au profit du Comité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques : l'office d'évaluation de la législation ne s'était jamais réuni depuis 2006 et aucune évaluation n'était en cours. Quant à l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, ses travaux étaient achevés. Le Président du Sénat, celui de l'Assemblée nationale, les Présidents des commissions des affaires sociales et des lois des deux assemblées, se sont unanimement prononcés en faveur de la suppression de ces deux organismes, qui n'étaient plus jugés opérationnels. Seul l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques a su s'inscrire durablement dans le paysage parlementaire.

§ 3. L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : un organe d'évaluation parlementaire connu et reconnu

⁵⁰¹ ACCOYER Bernard, *Proposition de loi tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, AN, n°1549, 24 mars 2009, Exposé des motifs.

Dans les années 1980, le Parlement a constaté qu'il ne parvenait pas toujours à apprécier la portée de la politique menée par le Gouvernement dans des domaines très techniques. En 1983, les deux assemblées ont donc choisi de se doter d'un organe interparlementaire, inspiré de *l'Office of Technology Assessment* américain⁵⁰² : l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Comme son nom l'indique, l'OPECST est un organe spécialisé, exclusivement chargé d'éclairer le Parlement dans ses décisions en matière d'innovation scientifique et technologique : à ce titre, il assure un lien continu entre le monde politique et scientifique (A). Au fil des années, l'OPECST a su mettre en place une démarche évaluative rigoureuse (B), qui lui assure désormais une notoriété bien établie (C).

A. Une passerelle entre le monde politique et scientifique

Au début des années 80, la France a connu un débat national sur la recherche qui a débouché sur l'adoption de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique. Fort de ce débat, le Parlement a souhaité se doter d'un outil indépendant lui permettant d'évaluer les décisions du Gouvernement en matière de science et de technologie. C'est ainsi qu'a été adoptée à l'unanimité la loi du 8 juillet 1983 portant création de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques⁵⁰³. L'article 1 de la loi prévoit que l'OPECST a la mission « *d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions* ».

L'OPECST est un organe indépendant, doté d'une structure originale. Il s'agit d'abord de la seule délégation commune aux deux assemblées ; à ce titre, il est animé par un souci de parité. L'Office est donc composé de dix-huit députés et de dix-huit

⁵⁰² AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 315.

⁵⁰³ Loi n° 83 609 du 8 juillet 1983 portant création d'une délégation parlementaire dénommée office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

sénateurs, à la proportionnelle des groupes politiques.⁵⁰⁴ Les députés sont désignés au début de chaque législature ; les sénateurs le sont à chaque renouvellement du Sénat, c'est-à-dire tous les trois ans. Il est à noter que la désignation par les groupes politiques des membres de l'OPEST se fait sur la base du volontariat⁵⁰⁵. Toujours dans un esprit de parité, la loi exige qu'après chaque renouvellement de sa composition, l'Office élise son président et son premier vice-président, qui ne doivent pas appartenir à la même assemblée. La présidence et la vice-présidence alternent donc tous les trois ans entre députés et sénateurs ; ce mode d'organisation impose à deux membres d'assemblées différentes, et parfois opposées politiquement, de travailler ensemble.

En pratique, l'OPEST se réunit alternativement à l'Assemblée nationale et au Sénat où différents services sont mis à sa disposition : le service de la recherche et de l'évaluation à l'Assemblée nationale et, au Sénat, la division de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques qui relève du service des études. Le budget de l'Office est pris en charge, à part égale, par chacune des deux assemblées⁵⁰⁶.

Autre spécificité, l'OPEST a l'ambition d'être un intermédiaire entre le monde politique et le monde scientifique : à cette fin, il est doté d'un conseil scientifique, composé de vingt-quatre éminents spécialistes qui « *conseille les rapporteurs tout au long de l'étude, assiste aux auditions publiques, aux auditions privées avec cette réserve que les conclusions de l'étude appartiennent aux seuls rapporteurs* »⁵⁰⁷.

Au plan politique, l'office est un organe d'évaluation indépendant : la saisine de l'OPEST est réservée aux seuls parlementaires. L'Office peut être saisi par le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat⁵⁰⁸, par les commissions permanentes ou spéciales. Les sujets abordés par l'Office concernent quatre thèmes majeurs :

⁵⁰⁴ A l'origine, la loi de 1983 prévoyait seize parlementaires de chaque chambre, huit titulaires et huit suppléants. La loi du 16 juillet 2000 a porté ce nombre à dix-huit en supprimant la distinction entre titulaires et suppléants.

⁵⁰⁵ BIRRAUX Claude, « L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : le politique et l'expertise scientifique », *Revue française d'administration publique*, n°102, 2002, p. 393.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, p. 392.

⁵⁰⁷ Entretien avec un ancien président de l'OPEST.

⁵⁰⁸ A son initiative, à la demande d'un président de groupe politique, ou encore à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs.

l'environnement, l'énergie, les nouvelles technologies et les sciences de la vie. Certains sujets particulièrement sensibles, comme les problèmes liés au contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires, ont été abordés plusieurs années de suite. Certaines saisines ont également été renouvelées pour demander à l'OPECST d'actualiser un rapport précédent⁵⁰⁹ ; la multiplication des saisines sur certains sujets permet à l'Office de réaliser un véritable suivi de ses travaux. Les rapports de l'Office bénéficient d'un certain recul par rapport au travail législatif puisqu'il est saisi soit en amont d'un projet de loi soit en aval, mais rarement au moment de sa discussion.

Les débuts de l'OPECST ont été difficiles : seulement deux rapports ont été produits lors des six premières années d'existence de l'Office. Les années 90 marquent un tournant : avec les controverses suscitées par les biotechnologies et le stockage des déchets nucléaires, l'OPECST a multiplié les rapports ; ces derniers ont acquis une visibilité médiatique de plus en plus grande et ont même été à l'origine d'une production normative. Autre évolution majeure, l'OPECST, qui initialement devait apporter une expertise en vue des grands choix énergétiques, a progressivement diversifié ses domaines d'investigation⁵¹⁰ : l'Office a été fréquemment saisi sur des questions liées à la santé publique, telles que l'amiante, les effets des métaux lourds, l'impact des drogues sur la santé mentale, ou les effets sanitaires de la téléphonie mobile⁵¹¹.

B. Une démarche rigoureuse

L'OPECST a mis en place une méthode de travail rigoureuse. Une fois saisi, l'Office nomme un ou plusieurs rapporteurs parmi ses membres ; plusieurs études ont associé un député et un sénateur, voire un parlementaire de l'opposition et un de la majorité⁵¹².

⁵⁰⁹ Ce fut le cas des rapports sur l'évolution du secteur des semi-conducteurs, la télévision à haute définition numérique, les déchets nucléaires à haute activité, les biotechnologies, etc...

⁵¹⁰ BARTHE Yannick, BORRATZ Olivier, « Les controverses sociotechniques au prisme du Parlement », *Quadreni*, n°75, 2011, p. 63.

⁵¹¹ Annexe 8.

⁵¹² On pense par exemple au rapport de M. Jean-Pierre Door (député UMP) et Mme Marie-Christine BLANDIN (sénatrice EELV) intitulé « la tuberculose constitue-t-elle un problème majeur de santé

Lorsque le rapporteur est nommé, il doit réaliser une étude de faisabilité : elle a « *pour objet d'établir un état des connaissances sur le sujet, de déterminer d'éventuels axes de recherche, d'apprécier les possibilités d'obtenir des résultats pertinents dans les délais requis, et enfin de déterminer les moyens nécessaires pour engager un programme d'étude* »⁵¹³. Le rapporteur présente les résultats de son étude de faisabilité aux membres de l'Office, accompagnés d'une réflexion méthodologique. A l'issue de cette étude, il propose soit de renoncer à l'étude⁵¹⁴, soit de suggérer à l'auteur de la saisine de la reformuler⁵¹⁵, soit d'engager une étude avec pour finalité le dépôt d'un rapport ; cette dernière option est la plus fréquente.

Elaborer un rapport dans le cadre de l'Office implique un véritable travail de concertation. Comme pour les autres rapports d'information, un fonctionnaire parlementaire est à la disposition du rapporteur tout au long de l'étude afin de lui apporter une aide logistique et juridique. Le rapporteur de l'OPECST peut également s'entourer d'un comité de pilotage, composé de spécialistes du domaine étudié ; comme l'explique un ancien président de l'Office « *on retrouve d'ailleurs des membres du conseil scientifique dans le comité de pilotage. Car pour constituer le comité de pilotage on s'adresse d'abord au Conseil scientifique, on les sollicite pour participer au comité de pilotage ou suggérer d'autres noms* »⁵¹⁶. Le comité de pilotage, qui est particulier à une étude, est chargé d'aider le rapporteur dans son travail de recherche et d'analyse « *mais sa responsabilité vis-à-vis du rapport proprement dit et, en particulier, vis-à-vis de ses recommandations n'est pas engagée* »⁵¹⁷. Concrètement, le comité de pilotage « *aide à saisir les expressions scientifiques indique les auditions qu'il faut faire, les visites de labos pertinentes* »⁵¹⁸ ; plus

publique ? » (28 mars 2007) ; au rapport de M. Claude Birraux (député UMP) et M. Jean-Yves Le Déaut (député SRC) sur l'innovation à l'épreuve des peurs et des risques (24 janvier 2012) etc...

⁵¹³ www.assemblee-nationale.fr, « L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : structure, fonctionnement, composition », Connaissance de l'Assemblée nationale, consulté le 14 octobre 2014.

⁵¹⁴ Cette situation se présente très rarement.

⁵¹⁵ Ce fut par exemple le cas d'une saisine portant initialement sur les biocarburants qui a été élargie aux perspectives du développement des productions agricoles à usage non alimentaire (rapport de l'OPECST n°223 du député Robert Galley, déposé le 20 février 1997).

⁵¹⁶ Entretien avec un ancien président de l'OPECST.

⁵¹⁷ BIRRAUX Claude, « L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : le politique et l'expertise scientifique », *op.cit.*, p. 394.

⁵¹⁸ Entretien avec un ancien président de l'OPECST.

qu'un comité de pilotage, il s'agit d'un comité d'experts car ce sont les députés qui pilotent réellement leur travail. Enfin, le rapporteur a la possibilité de faire réaliser des expertises sur un sujet particulier, mais pas sur l'étude dans sa totalité.

Sur le plan méthodologique, le rapporteur dispose de trois sources d'information principales. Il procède à l'étude de documents généraux fournis par les organismes de recherche ou les industriels. Il n'hésite pas ensuite à envoyer des questionnaires aux administrations, aux organismes publics et aux industriels ; cette technique d'investigation, classique dans les assemblées parlementaires, a permis à l'Office d'« *obtenir la communication de données jugées précédemment confidentielles, comme par exemple les volumes des rejets en mer, les stocks de plutonium et de déchets radioactifs dans les installations de la Cogema à La Hague. Dans d'autres secteurs également, l'Office a contribué à l'amélioration de la transparence de l'information sur les enjeux du développement de la science et de la technologie* »⁵¹⁹.

Afin de compléter son information, le rapporteur dispose « *de crédits de mission en France et à l'étranger pour les visites de laboratoires et d'installations industrielles qu'ils estiment nécessaires et pour procéder aux interviews sur place des personnalités dont le témoignage est indispensable* »⁵²⁰. Il dispose d'un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place dans tous les organismes dépendants de l'Etat ; hormis les lieux classés top secret, il est impossible d'imposer des restrictions d'accès aux députés. Les visites de terrain ont l'avantage de permettre aux rapporteurs d'avoir des échanges spontanés avec les salariés ou les fonctionnaires, d'observer le mode d'organisation, de fonctionnement ou même le climat social de l'organisme visité⁵²¹. Si en principe l'Office peut obtenir les pouvoirs des commissions d'enquête, il n'en a jamais eu besoin.

Enfin, parce que les consultations publiques constituent « un outil de gouvernabilité »⁵²² efficaces, les rapporteurs de l'OPESCT réalisent un important travail d'auditions, qui se déroule en deux temps. « *Les rencontres avec les parties intéressées prennent d'abord la forme d'auditions privées, afin de recenser et d'approfondir les points*

⁵¹⁹ BIRRAUX Claude, *ibid.*, p. 394.

⁵²⁰ *Idem.*

⁵²¹ *Idem.*

⁵²² BACHIR Myriam, « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action politique », in FRANCOIS Bastien, NEVEU Éric (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, pp. 167-184.

de vue. Elles sont suivies par une audition publique et contradictoire qui permet la confrontation directe de ceux-ci. Toutes les parties prenantes — recherche, industrie, pouvoirs publics, syndicats, associations — sont systématiquement invitées à faire connaître leurs positions sur chaque sujet d'étude. Ayant pour but de confronter les points de vue sur les principaux thèmes d'un rapport, l'audition publique prend le plus souvent la forme d'une ou plusieurs tables rondes. Le compte rendu sténographique des auditions publiques est publié dans son intégralité en annexe au rapport. Cette simple disposition est une puissante incitation à tenir un langage de vérité. Les auditions publiques de l'Office sont un lieu privilégié de révélation et de confrontation des points de vue »⁵²³.

Il serait naïf de croire que les rapporteurs de l'OPECST obtiennent toutes les informations qu'ils souhaitent ; néanmoins, leur statut de représentants de la Nation et la réputation de l'Office, font qu'ils ne se voient pas opposer de résistance. Ce travail important d'investigation et le temps long sur lequel il s'étend⁵²⁴ contribuent à la qualité des rapports de l'Office, qui font aujourd'hui sa renommée.

C. Un Office à la renommée solidement établie mais à l'influence limitée

Le travail de OPECST est reconnu aussi bien sur la scène nationale qu'internationale. Au fil des années, l'Office a noué des liens avec des laboratoires étrangers, des universités, des ambassades ; il participe régulièrement à des conférences internationales. En 2010, M. Claude Birraux, président de l'Office, a même présidé une conférence de l'OCDE sur la réversibilité et la récupérabilité des déchets radioactifs. Cette reconnaissance s'explique d'abord par l'investissement des parlementaires, qui peut être considérable : ainsi, pour le rapport sur l'innovation, M. Jean-Yves Le Déaut a rencontré plus de mille personnes en un an. De plus, le fonctionnement transpartisan et bicaméral de l'Office a fait ses preuves : en trente ans d'existence, l'Office a su s'imposer comme un organe d'évaluation indépendant et efficace.

⁵²³ *Ibid.*, p. 395.

⁵²⁴ Le travail d'élaboration d'un rapport s'étend sur une année en moyenne.

A la fin du rapport, le rapporteur émet des recommandations, qui n'hésitent pas à aller à contre-courant de l'opinion publique ou de la politique menée par le Gouvernement. Ainsi, le rapport de l'OPECST sur la téléphonie mobile a réfuté les inquiétudes sur une éventuelle incidence du téléphone portable sur la santé⁵²⁵ ; de même, contrairement à l'avis du ministre chargé de la recherche de l'époque, le rapport sur le synchrotron a, en dépit des pressions, recommandé la construction d'une machine de ce type en France⁵²⁶.

Il convient dès lors de se demander quel est l'impact des travaux de l'Office. Or si le Gouvernement et l'Administration coopèrent volontiers en ce qui concerne l'élaboration du rapport, ils sont beaucoup plus réticents à appliquer les recommandations de l'Office.

L'impact des préconisations de l'OPECST dépend des secteurs. Dans les secteurs que l'on peut qualifier d'historiques, les préconisations de l'Office sont suivies « *tout naturellement* »⁵²⁷ ; ainsi quinze jours après la présentation du rapport sur la stratégie de recherche en énergie, Olivier Appert, Président de l'IFPEN, est venu annoncer à l'OPECST la création des alliances de recherche, comme le rapport le recommandait. Les préconisations des rapports de l'Office peuvent également être reprises par le Gouvernement : le rapport réalisé par M. Christian Kert dans le cadre de l'Office sur les techniques de prévision et de prévention des risques naturels en France⁵²⁸ a influencé les mesures prises par M. Jean-Claude Gayssot, ministre des transports, pour améliorer la sécurité des tunnels routiers et ferroviaires.

Dans d'autres secteurs plus nouveaux pour l'Office, ce dernier contrôle l'impact de son rapport en organisant, un ou deux ans après, une audition ou en convoquant un ministre à une réunion de l'OPECST pour lui demander quel a été le suivi.

L'Office est devenu un organe d'évaluation incontournable du Parlement français, au point d'en faire une instance de recours en cas de blocage institutionnel,

⁵²⁵ LORRAIN Jean-Louis, RAOUL Daniel, *L'incidence éventuelle de la téléphonie mobile sur la santé*, OPECST, rapport, n°52, 6 novembre 1952.

⁵²⁶ CUVILLIEZ Christian, TREGOUËT René, *Les conditions d'implantation d'un nouveau synchrotron et le rôle des très grands équipements dans la recherche publique ou privée, en France et en Europe*, Rapport, OPECST, n°273, 21 mars 2000.

⁵²⁷ Entretien avec un ancien président de l'OPECST.

⁵²⁸ KERT Christian, *Rapport sur les techniques de prévision et de prévention des risques naturels en France*, OPECST, AN, n°1540, 12 avril 1999.

comme ce fut le cas pour la question des déchets nucléaires ou de la construction en France d'un synchrotron.

L'élaboration du rapport de l'OPECST sur le traitement des déchets nucléaires est représentative de la manière dont l'OPECST permet de « rendre gouvernable »⁵²⁹ des controverses publiques concernant des problèmes techniques et scientifiques. En 1987, quatre départements ont été sélectionnés par l'Agence Nationale pour la gestion des Déchets Radio Actifs (ANDRA) en vue d'y implanter des centres de stockage de déchets nucléaires⁵³⁰ ; ce projet a suscité l'opposition massive des élus locaux et des associations de protections de l'environnement. Durant trois ans, les départements concernés ont été le théâtre de vifs débats et d'affrontements. En 1990, le Gouvernement a décidé de déclarer un moratoire d'un an sur les travaux de l'ANDRA avant d'inviter l'OPECST à se saisir de cette délicate question. Le député Christian Bataille, rapporteur de l'étude sur la gestion nucléaire des déchets nucléaires à haute activité, a décidé de mener une large consultation publique. Trente-huit personnes ont été auditionnées : élus locaux, porte-parole des associations de protection de l'environnement, responsables des agences nucléaires, experts. Ces auditions se sont déroulées selon un schéma identique : après une brève présentation des personnes auditionnées, ces dernières ont exposé leur point de vue avant de répondre aux questions du rapporteur⁵³¹.

Alors que le Parlement est souvent analysé comme un lieu d'amplification des polémiques, l'OPECST innove en se posant en arbitre neutre⁵³²; en effet, il se présente comme un organisme indépendant, capable de donner un éclairage impartial sur les polémiques qui naissent du développement des technosciences⁵³³. C'est pourquoi, afin de lever tout soupçon sur une éventuelle connivence entre le Gouvernement et les parlementaires, le rapporteur a précisé qu'il ne représentait que le « *Parlement qui dans sa pleine liberté est en train de procéder à des auditions pour rédiger un rapport qui sera peut-être lu par les pouvoirs publics et qui en tireront peut-être un certain nombre de conclusions* »⁵³⁴. Tout au long de l'élaboration du rapport, Christian Bataille va mettre en place une « *stratégie de la neutralité* »⁵³⁵ afin de crédibiliser sa démarche évaluative ; car le Parlement, jusqu'à présent, avait joué un rôle quasi nul en matière de politique nucléaire. Cette stratégie a fonctionné puisque le travail de consultation et de concertation a permis de contenir la controverse et de surmonter les résistances autour de la question de la question du stockage

⁵²⁹ LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996.

⁵³⁰ Il s'agissait des départements de l'Ain, de l'Aisne, des Deux-Sèvres et du Maine-et-Loire.

⁵³¹ BARTHE Yannick, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, p. 70.

⁵³² *Ibid.*, p. 65.

⁵³³ BAUMGARTNER Frank R, *Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France*, Legislative Studies Quarterly, 12 (1), 1987.

⁵³⁴ BATAILLE Christian, *Rapport sur la gestion des déchets nucléaires à haute activité*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, AN, n° 1839, Sénat n° 184, 1990, p. 127.

⁵³⁵ BOURDIEU Pierre, « Décrire et prescrire : les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique » in BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982, p. 155.

géologique des déchets radioactifs⁵³⁶. Grâce au travail de l'Office, le Parlement a redéfini substantiellement la politique française de gestion des déchets nucléaires : les recommandations formulées par Christian Bataille dans son rapport ont été reprises par le Gouvernement et ont trouvé une traduction législative dans la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

Il convient toutefois de relativiser l'influence de l'OPECST : non seulement il ne traite que des domaines scientifiques et technologiques mais ses rapports ne sont que consultatifs ; il ne dispose d'aucun moyen pour contraindre le Gouvernement à suivre ses préconisations. En revanche, ce dernier n'hésite pas à se servir de l'Office comme « caution démocratique », afin de désamorcer les polémiques issues de ses décisions, notamment en matière de santé publique.

La conférence de citoyens sur les organismes génétiquement modifiés, organisée par l'OPECST, en est l'exemple. Le 27 novembre 1997, le Premier Ministre Lionel Jospin a annoncé l'autorisation de la mise sur le marché du maïs transgénique de la firme *Novartis*. Le Gouvernement était toutefois conscient de la polémique qu'allait susciter cette autorisation : devant une question aussi fondamentale que l'alimentation « *la rationalité technique n'a que peu de prises. Les OGM ne sont plus ici un objet technique, qui pourrait alors, au moins théoriquement, être traité sur le mode de la comparaison de risques et d'avantages, mais un objet plus social, dont la gestion doit s'effectuer dans le cadre d'une importante participation de la société civile* »⁵³⁷. C'est pourquoi, un communiqué de Matignon précisait que « *malgré la grande expérience scientifique dans le domaine du génie génétique les citoyens refusent que les décisions qui engagent l'avenir soient prises sans expression et confrontation de toutes les opinions. Une conférence de consensus sera organisée avec Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* »⁵³⁸. Ce type d'initiative avait été mise en place au Danemark depuis 1987 par le *Danish Board of Technology*, instance parlementaire équivalente OPECST, qui a développé un modèle de conférences dites conférences publiques de consensus ; ces conférences créent les conditions d'un dialogue approfondi entre un panel d'experts et de profanes sur des questions liées au développement scientifique et technologique. L'OPECST connaissait bien ces conférences. Mais, à la différence de son homologue danois, il n'a pas pour mission de développer le débat public ; en 1997, la conférence sur les OGM a constitué une première.

En 1998, un comité de pilotage est formé, chargé dans un premier temps de recruter un panel de quatorze citoyens : ce dernier décide de confier la composition du panel à un institut de sondage⁵³⁹. Une fois les panels

⁵³⁶ BARTHE Yannick, *ibid.*, p. 77.

⁵³⁷ MIDIER Laurent, POUGER Julien, « OGM : les champs de la controverse », *Annales des Mines*, février 2003, p. 47.

⁵³⁸ Communiqué de presse de M. Lionel Jospin, Premier Ministre, 27 novembre 1998.

⁵³⁹ A la suite d'un appel d'offre, c'est l'IFOP qui sera retenu.

constitués, le terme de « conférence publique de consensus » est abandonné au profit du celui de « conférence de citoyens », jugé plus positif. Deux week-ends de formation, animés par un animateur professionnel, seront ensuite organisés. Le premier, qui s'est tenu en avril 1998, a eu pour thèmes l'évolution de la production agricole au cours des dernières années, les techniques industrielles, l'élaboration des aliments, les principes généraux de la nutrition, les données de base de la génétique, l'amélioration des espèces végétales et la transgénèse. Le second, qui s'est déroulé en mai, a permis d'aborder cinq autres enjeux : le contexte juridique national et international, les enjeux environnementaux, les questions de santé, les enjeux agricoles et enfin les enjeux agro-alimentaires ; ce dernier week-end de formation s'est clôturé par la rédaction des questions de la conférence. Quant aux choix des experts, il a été réalisé par le panel de citoyens, sur la base d'une liste pré-établie par l'OPECST.

La conférence s'est tenue les 20 et 21 juin 1998 dans les locaux de l'Assemblée nationale, présidée par le président de l'Office, M. Jean-Yves Le Déaut : cinq débats ont eu lieu avant de laisser la place à une séance de questions libres. Lors de chaque débat, quatre à six experts ont été invités à présenter leur position avant de répondre aux questions des citoyens. Le dimanche après-midi, le panel de profanes s'est retiré à huis-clos afin de rédiger l'avis qu'il devait remettre le lendemain matin, lors d'une conférence de presse. Cet avis a eu des suites politiques immédiates puisque, comme il s'y était engagé, Jean-Yves Le Déaut a tenu compte de cet avis dans le rapport qu'il a rendu au Parlement au nom de l'OPECST⁵⁴⁰.

L'influence limitée de l'Office s'explique également par le double mouvement « *de mise en politique et de dépolitisation* »⁵⁴¹ des polémiques qu'il examine. En se saisissant de questions jusque-là délaissées par les professionnels de la politique, il politise les problèmes scientifiques et technologiques : les inscrire à l'agenda parlementaire leur permet de faire légitimement partie du champ d'action des responsables politiques. Mais, aux yeux des parlementaires, ces problèmes bénéficient d'un statut particulier, « *nécessitant un traitement d'exception qui passe par leur dépolitisation* »⁵⁴² ; les membres de l'OPECST cherchent le consensus politique qui est censé, à leurs yeux, assurer la crédibilité de leurs travaux. Pourtant, force est de constater que, bien que les activités de l'OPECST soient tournées vers la pacification des conflits, il reste trop faiblement structuré pour pouvoir traiter les polémiques scientifiques et permettre un compromis ; en la matière, le Parlement

⁵⁴⁰ LE DEAUT Jean-Yves, « L'utilisation des organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et dans l'alimentation », Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques, AN, rapport n°545, 1997-1998.

⁵⁴¹ BARTHE Yannick, BORRATZ Olivier, « Les controverses sociotechniques au prisme du Parlement », *op.cit.*, p. 65.

⁵⁴² *Idem.*

fonctionne donc « *comme une caisse de résonance ou une chambre d'écho, beaucoup moins comme un lieu de résolution des conflits* »⁵⁴³.

§ 4. Le contrôle parlementaire de l'utilisation des deniers publics : une exigence démocratique

Le contrôle parlementaire des finances de l'Etat, de la Sécurité sociale et des collectivités territoriales constitue une exigence démocratique issue de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 ; son article 14 dispose que « *les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la dépense publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi* ». Les pouvoirs de contrôle du Parlement en matière budgétaire ont été consacrés dans les textes : l'article 164 de l'ordonnance n°58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 autorise « *les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur le budget d'un département ministériel* » de disposer de pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place. Ce pouvoir a ensuite été accordé aux présidents et rapporteurs généraux « *des commissions en charge des affaires budgétaires* »⁵⁴⁴. En pratique, le contrôle budgétaire exercé par le Parlement s'est heurté aux réticences de l'Administration à délivrer des informations exploitables : sous des prétextes juridiques, l'Administration apportait des informations difficilement contrôlables par les parlementaires. Sa résistance était telle « *que les atteintes à l'information du Parlement étaient ainsi devenues une culture administrative, un élément incontournable du travail gouvernemental* »⁵⁴⁵ ; cette culture a été dénoncée dans un rapport du Sénat au titre évocateur : « *En finir avec le mensonge budgétaire* »⁵⁴⁶. Les

⁵⁴³ *Ibid.*, p. 70.

⁵⁴⁴ Articles 29 et 30 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000.

⁵⁴⁵ LAMBERT Alain, « Un modèle français de contrôle budgétaire », *Pouvoirs*, Seuil, n°134, 2010, p. 48.

⁵⁴⁶ LAMBERT Alain, MARINI Philippe, *En finir avec le mensonge budgétaire : enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat*, Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation dotée des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, sur le fonctionnement des services de l'Etat dans l'élaboration des projets de loi de finances et l'exécution des lois de finances (en application de l'article 5 ter de l'ordonnance n° 58 1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et de l'article 22 ter du Règlement du Sénat), 29 septembre 2000.

parlementaires, découragés, se sont progressivement désengagés du contrôle budgétaire, laissant le monopole de ce travail à Cour des Comptes.

En 2001, une prise de conscience s'est opérée au Parlement : comme le constatent Alain Lambert et Philippe Marini, « *la conduite des affaires financières dans un Etat moderne ne peut plus s'accommoder des rigidités qui conduisaient à multiplier les contrôles a priori pour s'assurer de la régularité de la dépense, sans se poser la question de son utilité effective. Les citoyens exigent aujourd'hui, avec raison, plus d'efficacité pour les politiques publiques : cette efficacité viendra d'abord d'une explication, d'une clarification des objectifs que l'on souhaite fixer à l'action publique et des stratégies qui seront mises en œuvre pour les atteindre* »⁵⁴⁷. Cette prise de conscience donnera naissance à la LOLF, réforme budgétaire de très grande ampleur qui replace le Parlement au cœur du débat budgétaire (A), grâce notamment à la création de la Mission d'évaluation et de contrôle (B) et à celle de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (C).

A. La LOLF : la reconnaissance du contrôle parlementaire en matière budgétaire et de l'évaluation des politiques publiques

La loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) consacre une nouvelle gouvernance financière fondée sur la transparence des comptes publics et la performance de l'Etat⁵⁴⁸. Dans la LOLF, cette exigence de transparence passe notamment par « *un rôle accru du Parlement tant pour l'autorisation budgétaire (droit d'amendement) que pour le contrôle de l'exécution avec l'assistance de la Cour des comptes* »⁵⁴⁹. Alors que le Parlement reconduisait 94% des crédits en un seul vote, avec la loi organique de 2001 le Parlement discute l'intégralité des crédits. Le vote « *des services votés* » et « *des mesures nouvelles* » focalisaient le débat sur la croissance des budgets ; désormais il se recentre « *sur les*

⁵⁴⁷ LAMBERT Alain, MIGAUD Didier, « Avant-propos » in MORDACQ Franck, *La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour la réforme de l'Etat*, LGDJ, coll. Systèmes, 2006, p. 9.

⁵⁴⁸ Sur les enjeux et les finalités de la LOLF voir CATTEAU Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Paris, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2007.

⁵⁴⁹ MORDACQ Franck, « Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », *Revue française de finances publiques*, n°116, 1^{er} novembre 2011, p. 83.

grands équilibres budgétaires, puis sur l'affectation des moyens entre politiques publiques, dans le cadre d'une stratégie globale »⁵⁵⁰.

Non seulement le Parlement est étroitement associé à la discussion budgétaire mais il a vu ses prérogatives en matière de contrôle budgétaire consacrées. Un chapitre de la loi est dédié à la revalorisation de ses pouvoirs de contrôle : la LOLF prévoit que « *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* »⁵⁵¹. Le fait que l'évaluation soit mentionnée explicitement dans la LOLF lui accorde une reconnaissance jusqu'alors inédite puisqu'il la promet « *au niveau constitutionnel, qui est celui des lois organiques* »⁵⁵² ; non seulement la fonction d'évaluation est reconnue mais elle est placée au même rang que le contrôle.

En pratique, le domaine de l'évaluation s'avère très étendu. Le fait que l'évaluation porte sur « *toutes questions relatives aux finances publiques* » lui ouvre « *la totalité du domaine de la politique des finances publiques, qu'il s'agisse de la politique budgétaire ou des politiques fiscales* »⁵⁵³. Pour donner au Parlement les moyens d'évaluer les finances publiques, la LOLF a enrichi son système d'information : un projet annuel de performance (PAP), qui explicite la stratégie et les objectifs poursuivis pour chaque programme, est associé à l'annexe relative aux crédits. Des indicateurs de performance lui permettent de mesurer la réalisation de ces objectifs et les crédits doivent être justifiés dès le premier euro. Quant aux dépenses fiscales, elles sont identifiées par programme, au côté des crédits dédiés aux politiques publiques. Le Parlement peut ainsi examiner l'ensemble des dépenses associées aux politiques publiques pour éventuellement revoir les arbitrages en faveur de l'une ou l'autre. Mais « *pour ce qui concerne le contrôle, l'une des principales innovations de la Lolf est de permettre une évaluation a posteriori de la performance des résultats budgétaires au niveau parlementaire* »⁵⁵⁴ : lors de la loi de règlement

⁵⁵⁰ MORDACQ Frank, *ibid*, p. 120.

⁵⁵¹ Art. 57, Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. La mission d'évaluation est également mentionnée aux articles 59 et 60 de la loi.

²⁰⁰ BOURDIN Joël, ANDRE Pierre, PLANCADE Jean-Pierre, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Sénat, *op.cit.*, p. 71.

⁵⁵³ *Idem*.

⁵⁵⁴ CALMETTE Jean-François, « La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques », *op.cit.*, p. 26.

des comptes, les rapports annuels de performances (RAP), présentés selon la même structure que les PAP, rendent compte de l'exécution des engagements pris ; le Parlement peut ainsi apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques en comparant les résultats attendus et les résultats atteints. Les RAP constituent donc un élément-clé de la construction du budget de l'année suivante : les résultats mesurés permettent de s'interroger et de réorienter l'action à venir, afin d'améliorer l'efficacité de la dépense et de l'action publiques⁵⁵⁵.

Mais, comme le souligne Bernard Perret, « *l'évaluation ne peut être purement quantitative* »⁵⁵⁶. Une véritable évaluation « *visée à apprécier les résultats des politiques en termes d'effets réels sur le citoyen, la société et l'économie. L'un de ses intérêts majeurs est de produire une meilleure intelligibilité de ce qui se passe réellement lorsqu'une politique est mise en œuvre. Parce qu'elle mise sur l'intelligence des fonctionnaires et sur leur sens des responsabilités, l'évaluation correspond mieux que les seuls indicateurs à la conception française du travail administratif. Sans nier l'obligation de rendre des comptes à l'aide de données quantifiées, elle permet aux acteurs de l'action publique d'en comprendre la raison d'être et les mécanismes* »⁵⁵⁷. L'évaluation telle qu'elle est conçue dans la loi organique se heurte à certains problèmes de fond : les objectifs et les indicateurs définis dans les projets annuels de performance « *forment un ensemble à la fois pléthorique et carencé* »⁵⁵⁸, rendant toute analyse systématique des programmes de l'Etat très difficile⁵⁵⁹. Quant aux valeurs-cibles associées aux objectifs, beaucoup « *apparaissent totalement irréalistes, relevant plus directement de l'affichage d'un volontarisme politique que d'un souci pragmatique d'amélioration de la performance de l'action publique. À cela s'ajoutent les très nombreuses imperfections du système d'indicateurs mis en place : instabilité, non-disponibilité des données nécessaires pour les renseigner et surtout pertinence singulièrement limitée. Car ces indicateurs dits « de performance » informent souvent*

⁵⁵⁵ www.performance-publique.budget.gouv.fr, *Le budget de l'Etat, quel résultat ?*, consulté le 3 février 2015.

⁵⁵⁶ PERRET Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, vol. n°117, n°1, 2006, p. 40.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 41.

⁵⁵⁸ MAURY Suzanne, « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? », *Actualité juridique droit administratif*, n°25, 14 juillet 2008.

⁵⁵⁹ La loi de finances pour 2007 comportait 1295 indicateurs pour 634 objectifs.

exclusivement sur l'activité et les moyens des administrations, ou fournissent un éclairage en trompe l'œil sur les résultats de leur action »⁵⁶⁰. La littérature anglo-saxonne a bien montré qu'une telle conception de l'évaluation des politiques publiques va à l'encontre de la transparence et de l'efficacité recherchées⁵⁶¹. La LOLF atteste d'une conception utilitariste et politique de l'évaluation, dénoncée par les chercheurs : l'évaluation est assimilée à « *un instrument de contrôle, utilisé par des élites politiques et administratives qui ne cachent pas leur défiance à l'égard des bureaucraties et de leurs agents* »⁵⁶². Or, le Parlement est avant tout une enceinte politique. L'examen du budget, avant d'être un débat de spécialistes ou d'évaluateurs, est un débat politique : les arbitrages budgétaires en faveur de telle ou telle politique publique dépendent plus des priorités politiques du Gouvernement et de sa majorité que des indicateurs de performance publique. L'évaluation au Parlement doit donc éviter « *l'écueil de l'académisme* »⁵⁶³.

La LOLF a toutefois permis de mentionner la notion d'évaluation dans la Constitution ; elle a l'avantage d'inciter le Parlement à « *démontrer sa propre capacité à évaluer les performances de l'action publique, notamment en adoptant une approche critique à l'égard des programmes et rapports de performances qui lui seront présentés par le Gouvernement* »⁵⁶⁴. La capacité évaluative du Parlement dépend avant tout de la volonté réelle des parlementaires de se saisir des compétences que lui accorde la LOLF pour examiner en profondeur le budget de la Nation. Mais elle passe également par le renforcement de l'institutionnalisation de l'évaluation au Parlement.

⁵⁶⁰ EPSTEIN Renaud, « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, 2010, p. 243.

⁵⁶¹ BEVAN Gwyn, HOOD Christopher, « What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in Healthcare in England », *Public Administration*, n°84, 2006; BEAUVALLET Maya, *Les stratégies absurdes: comment faire pire en voulant faire mieux?*, Paris, Seuil, 2008.

⁵⁶² EPSTEIN Renaud, *ibid.*, p. 246.

⁵⁶³ BOURDIN Joël, ANDRÉ Pierre, PLANCADE Jean-Pierre, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France*, n°392, *op.cit.*, p. 193.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 211.

B. La mission d'évaluation et de contrôle : un bilan mitigé

En 1999, Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, avait mis en place un groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique, qui sera l'initiateur de la LOLF⁵⁶⁵. Dans ses conclusions, ce rapport préconisait la mise en place d'« *une mission d'évaluation et de contrôle, chargée d'auditionner les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques* »⁵⁶⁶.

L'Assemblée nationale a donc créé en février 1999 une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) au sein de la commission des finances. Inspirée du *National Audit Office* britannique, la MEC présente une structure originale, résolument transpartisane : co-présidée par un député de la majorité et un de l'opposition, elle est composée de seize membres appartenant à la commission des finances. Les membres de la MEC sont désignés par les groupes politiques, à parité entre majorité et opposition ; le président de la commission des finances et le rapporteur général en sont membres de droit. Le choix des thèmes étudiés par la MEC relève du bureau de la commission des finances, afin de coordonner ses travaux avec ceux de la commission. Toujours dans un esprit transpartisan, l'élaboration des rapports de la MEC est confiée à deux ou trois députés appartenant à la majorité, à l'opposition voire même à d'autres commissions.

La Cour des Comptes est étroitement associée aux travaux de la MEC. Elle est consultée sur le choix des thèmes retenus et certains de ces membres assistent aux réunions de la MEC. Enfin, en application de l'article 47-2 de la Constitution ou du 2° de l'article 58 de la LOLF, la MEC peut commander un rapport à la Cour des Comptes ; ce dernier constitue souvent le point de départ des travaux de la mission. Cette collaboration avec la MEC permet à la Cour de donner un nouvel écho à ses rapports, afin qu'ils ne restent pas lettre morte.

⁵⁶⁵ FABIUS Laurent, MIGAUD Didier, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, Assemblée nationale, 27 janvier 1999.

⁵⁶⁶ *Idem*.

En pratique, les méthodes de travail de la MEC sont similaires à celles des autres missions d'information parlementaires : elle procède à des auditions⁵⁶⁷, des déplacements et adresse des questionnaires. En revanche, elle dispose de pouvoirs importants : la LOLF confère à la MEC les pouvoirs étendus reconnus aux rapporteurs spéciaux pour convoquer des témoins et se faire communiquer tous documents, exception faite des sujets à caractère secret (défense nationale, sécurité de l'État, secret de l'instruction, secret médical). De plus, lorsque les travaux de la MEC donnent lieu à des observations notifiées au Gouvernement, l'article 60 de la LOLF l'oblige à y répondre, par écrit, dans un délai de deux mois.

La MEC délibère à huit clos et ses conclusions sont soumises à la commission des finances, qui doit autoriser la publication du rapport. La Mission veille à assurer un suivi de ses préconisations, un an après la publication du rapport, sous la forme d'une communication en commission ou d'un rapport⁵⁶⁸.

On peut se réjouir du bon fonctionnement de la MEC qui lui a permis de procéder à de nombreuses évaluations de qualité sur des sujets très variés : onze rapports publiés sous la XII^{ème} législature, seize sous la XIII^{ème}⁵⁶⁹. Certaines innovations de la MEC, comme le système de co-rapporteurs, ont donné satisfaction ; un président de la MEC s'en félicite : « *Dans 95% des cas, on aboutit à des préconisations partagées. Les rapporteurs sont issus de cultures différentes, de régions différentes, de professions de groupes politiques différents, de commissions différentes et ils arrivent, fort de ces différences, à appréhender de façon très harmonieuse les questions qui leur sont soumises. Moi je suis, de ce point de vue-là, très satisfait, même ravi, du sens de l'intérêt général des élus qui ont eu à gérer les dossiers de la MEC* »⁵⁷⁰.

En revanche, la qualité des évaluations qu'elle mène est critiquée à l'extérieur du Parlement : on lui reproche de reprendre des évaluations réalisées par des

⁵⁶⁷ Ces auditions sont ouvertes à la presse.

⁵⁶⁸ Sur le fonctionnement de la MEC voir HOCHEDÉZ Daniel « La mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du contribuable », *Revue française de finances publiques*, n°68, 1999, pp. 261-276 et MIGAUD Didier, « Des progrès incontestables en droit et dans la pratique du contrôle sous la XI^{ème} législature. La mission d'évaluation et de contrôle : un exemple parmi d'autres », *Revue française de finances publiques*, n°77, 2002, pp. 47-54.

⁵⁶⁹ Annexe 9.

⁵⁷⁰ Entretien avec un ancien président de la MEC.

évaluateurs professionnels ou des cabinets d'audit et de se contenter de changer certains éléments⁵⁷¹. Les députés de la MEC reconnaissent bien volontiers s'appuyer sur des études existantes car ils ne disposent pas des moyens matériels suffisants pour les réaliser eux-mêmes. Ils reconnaissent également que leurs moyens d'investigation sont limités. Les rapporteurs ne peuvent pas s'assurer de la sincérité de leurs interlocuteurs, comme l'explique un président de la MEC au sujet d'un rapport qu'il a réalisé : « *on n'était pas dans un processus de commission d'enquête ; mes interlocuteurs m'ont donc raconté ce qu'ils voulaient. Et je suis à peu près persuadé que certains m'ont menti* »⁵⁷².

Comme le souligne Steve Jacob, « *d'un point de vue conceptuel, la MEC oscille entre le contrôle et l'évaluation* »⁵⁷³. Sa mission consiste « *à mener des investigations approfondies sur un nombre déterminé de politiques publiques en mettant l'accent sur la recherche de l'efficacité* »⁵⁷⁴. L'évaluation réalisée par la MEC se veut plus technique que politique ; elle ne doit pas être académique mais consensuelle et opérationnelle. Pour Didier Migaud, « *il ne s'agit pas de porter un jugement sur les choix opérés dans le passé ou de prôner une redéfinition complète des politiques menées* »⁵⁷⁵ ; la mission de la MEC consiste « *au contraire à étudier dans quelle mesure des réorientations budgétaires, dans le cadre des enveloppes définies, étaient envisageables, voire s'il était possible de supprimer des dispositifs inutiles* »⁵⁷⁶. Or, l'impact du travail de la MEC sur les choix budgétaires demeure encore très limité. Si les parlementaires ont le sentiment « *que les propositions de ces MEC semblent avoir été assez largement prises en compte* »⁵⁷⁷, ils constatent néanmoins que bien souvent les administrations ne répondent pas à ces propositions⁵⁷⁸ et que « *trop de préconisations demeurent lettres mortes alors qu'elles sont sources d'économies et de performance pour l'Etat* »⁵⁷⁹. Pire, il arrive au Gouvernement de prendre le

⁵⁷¹ JACOB Steve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Etude comparée des dispositifs en Belgique, en France et aux Pays-Bas, op.cit.*, p. 76.

⁵⁷² Entretien avec un ancien président de la MEC.

⁵⁷³ JACOB Steve, *ibid.*, p. 75.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, p. 76.

⁵⁷⁵ *Ibid.*, p. 75.

⁵⁷⁶ *Idem.*

⁵⁷⁷ JEGO Yves, DUMONT Jean-Louis, *Rapport sur le suivi des préconisations de la Cour des Comptes et de la Mission d'évaluation et de contrôle*, AN, Rapport d'information, n°228, 10 mai 2005, p. 27

⁵⁷⁸ *Ibid.*, pp. 21- 58.

⁵⁷⁹ Les rapporteurs dressent ce constat au sujet des suggestions émises par la Cour des Comptes ; celles de la MEC subissent le même sort.

contrepied des suggestions de la MEC⁵⁸⁰. Malgré ces limites⁵⁸¹, la MEC témoigne de l'ambition de l'Assemblée nationale de se saisir pleinement de sa mission de contrôle. Cette volonté de contrôler et d'évaluer les finances publiques s'est confortée au fil des années, comme en témoigne la création de la mission d'évaluation et de contrôle des comptes de la sécurité sociale.

C. La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financements de la sécurité sociale : la nécessité d'évaluer confortée

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) est née, elle aussi, d'une initiative parlementaire. En effet, la création de la MECSS résulte d'un amendement déposé par le député Jean-Michel Dubernard, rapporteur du projet de loi relatif à l'assurance maladie. L'article 38 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie prévoit qu'« *il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois* »⁵⁸². L'amendement du député Dubernard répondait à la volonté commune de l'ensemble des groupes politiques présents à l'Assemblée nationale de renforcer le contrôle parlementaire sur les finances sociales, en dotant la commission des affaires sociales d'une structure identique à la MEC. Cette dernière, malgré ses limites, a su devenir au fil des ans un outil de contrôle incontournable à l'Assemblée nationale. Alors que le déficit du système de protection sociale est devenu structurel, la création de la MECSS procède de la volonté de doter le Parlement d'un outil spécifiquement tourné vers le contrôle des finances de la sécurité sociale. La MECSS a vocation à permettre aux députés de suivre de manière permanente l'application des lois de financement de la sécurité sociale ; elle peut également procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale.

⁵⁸⁰ CHEVILLEY-HIVER Carole, « La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale », *Revue du droit public*, n°6, 2000, p. 1697.

⁵⁸¹ Voir LAUZÉ Jacques, « Les paradoxes de la MEC. Un laboratoire de l'évaluation parlementaire », *Revue française de finances publiques*, n°113, février 2011, pp. 109-129.

⁵⁸² Cette disposition figure aujourd'hui à l'article LO 111-10 du code de la sécurité sociale.

Comme son aînée, la MECSS se veut transpartisane : composée de quatorze membres désignés par les groupes politiques, elle est co-présidée par un député de la majorité et un de l'opposition. Ses méthodes de travail sont similaires à celles des autres missions d'information. En revanche, fort de l'expérience de la MEC, la MECSS a été immédiatement dotée de pouvoirs lui permettant de convoquer des témoins, d'obtenir des documents et d'effectuer des contrôles sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État et des organismes de sécurité sociale⁵⁸³. La MECSS peut elle aussi bénéficier de l'assistance de la Cour des Comptes⁵⁸⁴ et du concours de l'inspection générale des affaires sociales. Afin que cette collaboration entre la Cour des Comptes et le Parlement soit la plus efficace possible, un échange de lettres entre le président de la Commission, les coprésidents de la Mission et le premier président de la Cour des Comptes a permis de déterminer les modalités de cette collaboration. Ainsi, la Cour des Comptes et la MECSS se rencontrent deux fois par an, en mai et en octobre, afin de s'informer réciproquement de l'état d'avancement de leurs travaux. A cette occasion, les thèmes d'études susceptibles de faire l'objet d'une saisine de la Cour sont évoqués. La réunion d'octobre permet d'évaluer les conditions de mise en œuvre de la coopération et d'examiner les suites susceptibles d'être données, par l'Assemblée nationale et par la Cour, aux conclusions de la MECSS. Par ailleurs, lorsque des membres de la Cour assistent à des auditions de la Mission, une réunion préparatoire est organisée avec ces magistrats, dans un souci d'efficacité.

La MECSS est placée sous l'égide de la commission des Affaires sociales : les thèmes de travail de la MECSS sont proposés par le bureau de la commission, après consultation de la Cour des Comptes. C'est également la commission qui a souhaité que la MECSS travaille en toute transparence : les auditions menées sont publiques,

⁵⁸³ La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a prévu élargi le champ d'investigations de la MECSS et précisé ses pouvoirs aux articles L.O. 111-9, L.O. 111-9-1, L.O. 111-9-3 et L.O. 111-10 du code de la sécurité sociale.

⁵⁸⁴ En vertu de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. L'article 47-2 de la Constitution, introduit par l'article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, a élargi le champ de cette assistance à l'évaluation des politiques publiques, donc des questions relatives aux finances de la sécurité sociale.

les travaux de la MECSS et les comptes-rendus des réunions sont disponibles sur le site internet de l'Assemblée nationale.

Le bilan de la MECSS s'avère lui aussi mitigé. La MECSS réalise six rapports par législature⁵⁸⁵ ; la qualité de ces rapports, qui demandent six à huit mois de préparation en moyenne, est unanimement saluée par le Parlement comme par la Cour des Comptes. Pourtant, ces rapports souffrent de nombreux handicaps. Lors de la phase d'élaboration, les rapporteurs de la MECSS se heurtent à la résistance de l'Administration. Comme le souligne Pierre Méhaignerie, ancien président de la Commission, des affaires sociales de l'Assemblée nationale, « *les résistances à l'évaluation parlementaire sont fortes : il faut faire preuve de courage et de persévérance. Certaines structures sont arc-boutées sur leurs justifications* »⁵⁸⁶. Et une fois le rapport publié, il est regrettable que ce travail de qualité ne soit pas mieux valorisé. En effet, l'impact budgétaire des rapports de la MECSS sur la décision budgétaire reste très faible. Les rapporteurs ne doivent pas attendre du Gouvernement qu'il intègre de lui-même les suggestions de la Mission ; il appartient donc aux rapporteurs de déposer des amendements afin de rendre effectives leurs préconisations. Or, comme le regrettait un ancien rapporteur de la MECSS, « *si trois ou quatre préconisations sur vingt sont adoptées lors de l'examen du PLFSS, c'est le bout du monde* »⁵⁸⁷.

§5. Évaluer pour améliorer la qualité de la loi : l'affirmation progressive des études d'impact

Tout au long du XX^{ème} siècle, les études d'impact sont peu à peu apparues comme un outil incontournable de l'élaboration de la loi : elles contribuent à améliorer la qualité de la loi en contraignant le Gouvernement à détailler les effets prévisibles des mesures qu'il préconise. Toutefois, si les études d'impact sont

⁵⁸⁵ Annexe 10.

⁵⁸⁶ LE BOULET Stéphane, « Evaluer la performance sociale. Entretien avec Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, 2010, p. 346.

⁵⁸⁷ Entretien avec un député, auteur d'un rapport de la MECSS.

rapidement devenues une norme au plan international et européen (A), les expériences menées en France se sont révélées décevantes (B).

A. Une norme internationale et européenne

Les études d'impact comme outil d'enrichissement de la réglementation et de la légistique se sont progressivement imposées sur la scène internationale. Pourtant, rien ne les prédisposait, à l'origine, à remplir une telle fonction : les études d'impact ont d'abord été développées pour la gestion des projets d'infrastructures du XIX^{ème} siècle en France. Les Etats-Unis se sont ensuite appropriés les analyses *ex-ante* au point de les institutionnaliser. Dans les années 1920, leur utilisation a été systématisée par l'*US Army Corps of Engineers* qui exigeait que les projets qu'il recommande génèrent des avantages supérieurs aux coûts⁵⁸⁸ ; le développement du secteur économique du bien-être, qui est apparu dès les années 30, a engendré une redéfinition de l'analyse « *coûts-avantages* » selon des normes économiques au milieu des années cinquante⁵⁸⁹. L'outil d'analyse « *coûts-avantages* » a peu à peu trouvé sa place dans le processus réglementaire à la fin des années soixante et soixante-dix avec la publication d'une série de manuels conçus par des organisations internationales travaillant au soutien technique des pays en développement⁵⁹⁰; ces manuels ont « *inspiré l'élaboration de l'analyse « coûts-avantages » dans les pays développés, notamment aux États-Unis depuis 1971* »⁵⁹¹. Progressivement, non seulement l'analyse coûts-avantages a investi divers secteurs de l'activité gouvernementale mais sa portée s'est étendue : même pour des projets d'infrastructures, le coût ne fait plus seulement référence aux coûts de construction mais prend aussi en compte les coûts sociaux et économiques du projet (externalités, coûts d'opportunité...) ⁵⁹².

⁵⁸⁸ LIANOS Ionnis, KARLIUK Maksim, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *Revue française d'administration publique*, n° 149, 2014, p. 6.

⁵⁸⁹ ZERBE, Richard O., « The Legal Foundation of Cost-Benefit Analysis », *Charleston Law Review*, 2(1), 2007, pp. 93-184.

⁵⁹⁰ Centre de développement de l'OCDE : Little et Mirlees, 1974 ; Dasgupta et Pearce d'UNIDO, 1972; Squire et van der Tak de la Banque mondiale, 1975.

⁵⁹¹ LIANOS Ionnis, KARLIUK Maksim, *ibid*, p. 7.

⁵⁹² ZERBE Richard O., « Is Benefit Cost Analysis Legal? Three Rules », *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(3), 1998, pp. 419-456.

Les États-Unis ont mené une politique innovante afin d'institutionnaliser les études *ex-ante* : en 1978, le Président Carter a pris un décret à destination des responsables de la réglementation afin d'instaurer « *une gestion de bon sens du processus réglementaire* »⁵⁹³ : ces derniers devaient démontrer que « *plusieurs approches avaient bien été prises en compte et que, parmi les solutions acceptables, celle portant le fardeau le moins lourd pour la société avait été choisie* »⁵⁹⁴. En 1981, le Président Reagan a pris un autre décret, relatif à l'analyse « *coûts-avantages* », exigeant que les responsables de la réglementation s'assurent que « *parmi les approches alternatives visant un objectif réglementaire, celles qui assurent l'avantage net maximum à la société* » soit choisies ; quant à l'évaluation des solutions possibles, elle devait être accompagnée d'une analyse de l'impact de la réglementation⁵⁹⁵. Enfin, le décret du Président Clinton, toujours en vigueur aujourd'hui, insiste sur le fait « *que des solutions telles que des incitations de marché sont à préférer aux réglementations impératives* »⁵⁹⁶.

En Europe, la diffusion et la mise en œuvre effective des études d'impacts sont principalement le fait de l'Organisation pour la coopération et le développement économique en Europe (OCDE) et de l'Union européenne. Dans les années 1990, l'OCDE a lancé une réflexion approfondie sur la qualité de la réglementation⁵⁹⁷. Considérant que « *des règles de qualité étaient une marque de compétitivité* »⁵⁹⁸, la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*⁵⁹⁹ a établi la liste des critères de référence que l'OCDE préconise pour la prise de décision en matière réglementaire ; il s'agit bien d'apporter une aide aux décideurs et non pas de se substituer à eux. Cette liste comprend

⁵⁹³ OCDE, *La réforme de la réglementation aux Etats-Unis*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, 1999, p. 171.

⁵⁹⁴ *Idem.*

⁵⁹⁵ *Idem.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 172.

⁵⁹⁷ L'OCDE a consacré un séminaire à l'évaluation de l'impact des projets et propositions de lois et de règlements, à Riga les 2 et 3 octobre 1996. Il a ensuite donné lieu à une publication *Évaluation prévisionnelle de l'impact des lois et des règlements*, Documents SIGMA, n° 13, Éditions OCDE, 1997

⁵⁹⁸ GOASGUEN Claude, MALLOT Jean, *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, AN, n° 2094, 19 novembre 2009.

⁵⁹⁹ OCDE, *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, 9 mars 1995.

notamment un certain nombre de questions que les décideurs doivent se poser avant de modifier la réglementation en vigueur : de manière générale, ces questions ont vocation à aider les décideurs à réfléchir aux implications des réglementations proposées et à déterminer si elles sont susceptibles d'être efficaces. La réflexion menée par l'OCDE n'est pas nouvelle : dès les années 80, elle a recommandé aux gouvernements « *d'intégrer l'analyse d'impact de la réglementation dans la préparation, l'examen et la réforme des réglementations* »⁶⁰⁰. Convaincue que l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est « *élément clé permettant d'améliorer l'élaboration de la politique réglementaire* »⁶⁰¹, l'OCDE a publié un guide destiné à « *atteindre les décideurs qui ont peu ou pas de connaissances sur l'AIR afin de leur présenter d'une manière non exhaustive les principaux éléments qui constituent le processus de l'AIR* »⁶⁰². Car l'Organisation cherche avant tout à « *promouvoir la cohérence des politiques, grâce à l'intégration et au perfectionnement des systèmes d'analyse d'impact de la réglementation en vue d'une réglementation plus efficace et de résultats plus satisfaisants* »⁶⁰³. Cette diffusion verticale, c'est-à-dire émanant d'organisations internationales, des consultants et des communautés épistémiques⁶⁰⁴, a rapidement porté ses fruits puisque l'adoption des études d'impact a connu une rapide progression dans les pays de l'OCDE⁶⁰⁵ :

⁶⁰⁰ GOASGUEN Claude, MALLOT, *op.cit.*, p. 8.

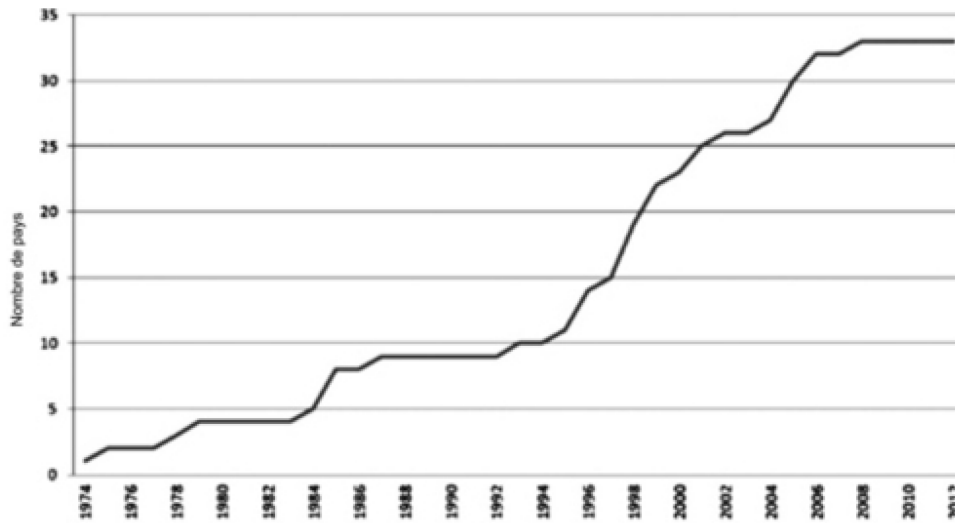
⁶⁰¹ OCDE, *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : orientations destinées aux décideurs*, Division de la politique de la réglementation, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, 2008, p. 8.

⁶⁰² *Idem.*

⁶⁰³ OCDE, *L'analyse d'impact de la réglementation : un outil au service de la cohérence des politiques*, Synthèse, 2010, p.10.

⁶⁰⁴ HAAS Peter M., « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, Vol. 46, n°1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, Winter, 1992, pp. 1-35.

⁶⁰⁵ Source : OCDE, 2012.



L'Union européenne a elle aussi contribué de manière importante à la diffusion de la pratique des études d'impact. Forte des travaux de l'OCDE, elle a également initié une réflexion destinée à améliorer la qualité de la réglementation. En 2001, les Conseils européens de Göteborg et de Laeken ont lancé une initiative majeure baptisée « *Mieux légiférer* ». Destinée à simplifier l'environnement réglementaire de l'Union européenne, elle visait à intégrer, pour la première fois, l'examen des incidences économiques, sociales et environnementales dans le processus d'adoption des propositions de lois de la Commission européenne. Cette initiative a fait des études d'impact parties intégrantes de la procédure législative⁶⁰⁶; comme l'a souligné la Cour des Comptes européenne, « *l'analyse d'impact constitue l'une des pierres angulaires* »⁶⁰⁷ de la politique européenne « *Mieux Légiférer* ». La Commission européenne a défini cette évaluation *ex-ante* comme « *un processus au cours duquel sont réunies, à l'intention des décideurs politiques, des informations sur les avantages et les inconvénients des options politiques envisageables, par le biais d'un examen de leurs impacts potentiels* »⁶⁰⁸. La Commission a également souhaité que cette évaluation ait un champ d'application très large : tous les textes qui ont une

⁶⁰⁶ OCDE, *Union européenne*, Les études économiques de l'OCDE, vol.13, septembre 2009.

⁶⁰⁷ Cour des Comptes européenne, *L'analyse d'impact dans les institutions européennes : soutient-elle la prise de décision ?*, Rapport spécial n°3, septembre 2010.

⁶⁰⁸ Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC 92 du 15 janvier 2009, p. 4.

incidence importante, qu'elle soit législative, budgétaire ou politique, doivent faire l'objet d'une telle analyse⁶⁰⁹.

Les études d'impact européennes émanent d'un processus long et collégial. En effet, elles sont rédigées au sein de chaque Direction Générale de la Commission Européenne, selon des lignes directrices précises⁶¹⁰. Chaque étude d'impact fait l'objet d'un encadrement par un groupe de pilotage : un comité consultatif *ad hoc*, le « comité d'analyse d'impact », centralise l'ensemble des avant-projets d'études d'impact, avec les notes de synthèse qui les accompagnent, afin d'émettre des avis pour les améliorer. Une coordination interservices est ensuite lancée au sein de la Commission sur le projet d'analyse d'impact, avec l'avis du comité d'analyse d'impact. Enfin, le projet de rapport et la proposition sont soumis pour adoption définitive au Collège des commissaires. Afin de garantir la transparence du processus, le rapport d'analyse d'impact final est publié sur le site web *Europa* en anglais, en français ou allemand ; la note de synthèse, quant à elle, est traduite dans toutes les langues officielles de l'Union européenne⁶¹¹. Toujours dans un souci d'efficacité et de transparence, la Commission européenne n'a eu de cesse d'objectiver la pratique des études d'impact. En 2006, à l'initiative du Président José Manuel Barroso, la Commission européenne a créé au sein de ses services un bureau, l'« *Impact Assessment Board* » (« IAB »), chargé de contrôler la qualité des études d'impact produites par les autres services de la Commission européenne sur les projets de texte dont ils sont porteurs⁶¹². L'IAB examine l'ensemble des projets d'études d'impact et exige des services de la Commission européenne porteurs des projets de textes des explications détaillées sur l'ensemble des points figurant dans le cahier des charges des études d'impact. En revanche, l'IAB est consultatif et n'a pas de droit de veto :

⁶⁰⁹ *Idem.*

⁶¹⁰ Il s'agit du « *guidelines* » ou « lignes directrices », édité pour la première fois en 2002 par la Commission européenne. Ce guide fait suite aux engagements pris lors des Conseils européens de Göteborg et de Laeken de mettre en place une nouvelle méthode d'analyse d'impact (voir la COM (2002)276 final du 5 juin 2002). La Commission européenne cherche constamment à améliorer la méthodologie des études d'impact : en 2009, elle a publié des lignes directrices et des orientations complémentaires sur diverses catégories d'impacts (compétitivité et microentreprises, droits fondamentaux, incidences sociales et territoriales). Puis, du 1^{er} juillet au 30 septembre 2014, conformément à ses engagements de revoir ses lignes directrices, elle a lancé une consultation destinée à recueillir l'avis des parties prenantes sur le projet de révision de ces lignes directrices.

⁶¹¹ PAPAPOULOS Ioannis, « L'usage stratégique des études d'impact dans la procédure législative européenne » in PHILIP-GAY Mathilde, *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, avril 2012, pp. 8-9.

⁶¹² *Idem.*

par conséquent, si la Commission tient à un projet de loi, ce dernier peut lui être transmis malgré un avis négatif de l'IAB, pour qu'elle l'accepte officiellement⁶¹³.

Il convient de toutefois de souligner que si les études d'impact européennes ont vocation à être un instrument d'aide à la décision, elles ont acquis un rôle stratégique en raison de l'importance que la Commission leur accorde : elles permettent aux différents acteurs de la gouvernance européenne « *de se positionner sur la ligne de départ de la procédure législative, une ligne tracée par la Commission elle-même mais étayée par la collaboration de toutes les parties prenantes* »⁶¹⁴. En outre, le rapport d'analyse d'impact n'a pas seulement vocation à éclairer les différents responsables politiques lors de la procédure législative mais « *plus stratégiquement, à permettre à la Commission de défendre les avantages de sa proposition auprès des organes décisionnels (Conseil et Parlement) durant le processus législatif qui s'en suivra* »⁶¹⁵ ; les études d'impact ont donc une vertu légitimatrice.

Même si « *l'histoire des dix premières années de l'étude d'impact au sein des institutions de l'Union européenne est un mélange de succès et d'échecs* »⁶¹⁶, la Commission européenne s'est employée à la promouvoir auprès des pays membres. Désormais, de nombreux pays européens recourent à des études préalables avant de légiférer : le Danemark procède à des évaluations « coûts-bénéfices » qui conduisent à éliminer 40% des projets de réglementation⁶¹⁷ ; en Espagne, la *ley del Gobierno* prévoit que tous les projets de lois et de règlements doivent être accompagnés « *d'une analyse sur la nécessité et l'opportunité de la mesure, complétée par une présentation économique contenant une estimation des coûts et les évaluations complémentaires jugées indispensables* »⁶¹⁸. L'Allemagne va au-delà de la simple prévision : la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle Fédérale considère « *que l'évaluation des effets de la législation relève de la protection des droits*

⁶¹³ DE LA RAUDIERE Laure, JUANICO Régis, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative*, AN, n°2268, 9 octobre 2014, pp. 53-54.

⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁶¹⁵ *Idem.*

⁶¹⁶ RENDA Andréa, « Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de performances », *Revue française d'administration publique*, n°149, 2014/1, p.97

⁶¹⁷ CONSEIL D'ETAT, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public, coll. « Etudes et documents », *ibid.*, p. 312/

⁶¹⁸ *Idem.*

fondamentaux de la personne »⁶¹⁹ ; par conséquent, elle impose au législateur de corriger et d'amender ses textes si les prévisions sur lesquelles ces derniers se sont fondés s'avèrent inexacts⁶²⁰.

En outre, suite à l'initiative européenne de 2006 avec la mise en place de l'IAB, cinq pays se sont dotés d'organismes consultatifs indépendants pour contrôler la qualité des études d'impact produites par les administrations :

- Les Pays-Bas ont créé un bureau de la charge administrative (ACTAL)
- Le Royaume-Uni a institué un comité « de la politique de la réglementation («Regulatory Policy Committee» - RPC)
- L'Allemagne a mis en place un « conseil national de contrôle des normes » («Normenkontrollrat» - NKR)
- La République tchèque a créé bureau d'étude de l'impact de la réglementation («RIAB»)
- La Suède a institué un conseil d'amélioration de la réglementation (« Regelradet »)
- L'Islande et la Norvège sont elles aussi en train de mettre en place des comités indépendants chargés de l'évaluation de la qualité des études d'impact⁶²¹.

Les motivations déclarées pour l'introduction des études d'impact sont généralement identiques dans chaque pays : il s'agit en premier lieu d'améliorer la qualité des réglementations (Union européenne, Danemark, France, Pologne, Royaume-Uni), de réduire la charge administrative supportée par les entreprises (Pays-Bas, Danemark) ou d'élaborer des politiques plus transparentes (Italie)⁶²². En revanche, les raisons qui ont conduit à l'introduction de l'étude d'impact réglementaire diffèrent d'un état à l'autre : la Croatie avait dû introduire l'étude d'impact des politiques publiques et des législations nouvelles proposées pour obtenir le prêt d'ajustement programmatique de la Banque mondiale en 2005⁶²³ ; en République Tchèque, c'est une recommandation de l'OCDE relative aux améliorations en matière de réglementation qui a joué un rôle important dans

⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 311.

⁶²⁰ Cour Constitutionnelle allemande, *Kalkar*, 1978, BVerGE, 49, 89.

⁶²¹ DE LA RAUDIÈRE Laure, JUANICO Régis, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative*, *ibid.*, p. 57. Le rapport préconise de s'inspirer des pratiques anglaises, avec le RPC, et allemandes, avec le conseil allemand de contrôle des normes, afin de rendre la production de l'étude d'impact plus indépendante de l'administration.

⁶²² LIANOS Ionnis, KARLIUK Maksim, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *op.cit.* p. 13.

⁶²³ *Idem.*

l'adoption de l'étude d'impact⁶²⁴. De même, malgré la diffusion des guides de l'OCDE et de l'Union européenne, il existe, sur le vieux continent, une grande diversité de pratiques et d'interprétations en matière d'études d'impact⁶²⁵.

B. Des expériences jusqu'alors peu probantes en France

La France s'est intéressée tardivement aux études d'impact. Il faut attendre 1995 pour que soit initiée, à titre expérimental, la pratique des études d'impact : il s'agit de l'application de la recommandation faite par Jean Picq, auteur d'un rapport en 1994 sur la réforme de l'Etat, d'accompagner l'élaboration de nouvelles législations ou réglementations d'études d'impact⁶²⁶. Conformément à la circulaire du 21 janvier 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État, du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 1996, une étude d'impact devait accompagner les projets de lois et les principaux projets de décret, comportant « *une analyse précise des avantages attendus et des multiples incidences du texte* »⁶²⁷. La circulaire précisait également les catégories que chaque étude d'impact devait impérativement faire figurer : « *les effets attendus* »⁶²⁸ du texte, « *l'impact sur l'emploi* »⁶²⁹, « *l'impact sur d'autres intérêts généraux* »⁶³⁰, « *les incidences financières* »⁶³¹, « *l'impact en termes de formalités administratives* »⁶³², les « *conséquences en termes de complexité de l'ordonnance juridique* »⁶³³. Cette

⁶²⁴ VITEK Leoš, « Regulatory Impact Assessment in the Czech Republic », *Research Project Impact of tax and expenditure instruments on the microeconomic and macroeconomic efficiency*, University of Economics, Prague, 2010.

⁶²⁵ RADAELLI Claudio M., « Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment », *Journal of European Public Policy*, 12, 2005, pp. 924-943; TURNPENNY, John, NILSSON Mans, RUSSEL Duncan, JORDAN Andrew, HERTIB Julia et NYKVIST Björn, « Why is integrating policy assessment so hard? A Comparative analysis of the institutional capacities and constraints », *Journal of Environmental Planning and management*, 51, 2010, pp. 759-775 ; LIANOS Ioannis FAZEKAS Mihaly, « Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe : proposition de taxinomie », *Revue française d'administration publique*, n°149, 2014, pp. 29-59.

⁶²⁶ PICQ Jean, *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, décembre 1995.

⁶²⁷ Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État.

⁶²⁸ *Idem.*

⁶²⁹ *Idem.*

⁶³⁰ *Idem.*

⁶³¹ *Idem.*

⁶³² *Idem.*

⁶³³ *Idem.*

analyse très complète, qui devait être réalisée en amont des textes, faisait l'objet d'une fiche annexée à l'exposé des motifs des projets de loi et des rapports de présentation des décrets réglementaires en Conseil d'Etat. L'objectif poursuivi par le Gouvernement d'Alain Juppé était de « *permettre au Parlement, comme au Gouvernement, de légiférer et réglementer à bon escient, en les éclairant, mieux qu'ils ne le sont actuellement, sur la portée et les incidences des projets qui leur sont soumis* »⁶³⁴. Le bilan de l'expérimentation effectuée par le Conseil d'Etat et le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics étant positif⁶³⁵, Lionel Jospin, désormais Premier Ministre, a pérennisé et développé la pratique des études d'impact. La circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat, a étendu la pratique des études d'impact aux projets d'ordonnance. Elle a également rendu le terme d'impact « *plus concret* »⁶³⁶ et a précisé que l'objet de l'étude d'impact est « *d'évaluer a priori les effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées et de s'assurer, de manière probante, que la totalité de leurs conséquences a été appréciée préalablement à la décision publique* »⁶³⁷. Le Premier Ministre, souhaitait « *obtenir une meilleure adéquation des mesures proposées aux objectifs poursuivis pour une plus grande efficacité de l'action de l'Etat* »⁶³⁸ ; il s'agissait également de justifier auprès du Parlement une nouvelle législation. Lionel Jospin a donc voulu que l'étude d'impact comprenne deux parties : « *d'une part, l'analyse de l'impact juridique et administratif, d'autre part, la présentation des effets sociaux, économiques et budgétaires des dispositions envisagées* »⁶³⁹ ; ces deux parties devaient être illustrées par la présentation d'un bilan coûts-avantages.

Après six années de pratique, le rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par Dieudonné Mandelkern, dresse un constat sévère des résultats obtenus : il constate que si les études d'impact sont bien réalisées d'un point de vue formel, elles sont « *de densité et de qualité inégales et souvent insuffisantes pour éclairer utilement la décision, ou la remettre en*

⁶³⁴ *Idem.*

⁶³⁵ Ces deux rapports avaient été demandés par Alain Juppé lorsqu'il était Premier Ministre.

⁶³⁶ Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

⁶³⁷ *Idem.*

⁶³⁸ *Idem.*

⁶³⁹ *Idem.*

cause »⁶⁴⁰. En outre, elles sont effectuées « *tardivement, c'est à dire souvent après que l'arbitrage sur un texte a été rendu* »⁶⁴¹, ce qui ne leur permet pas de constituer un élément déterminant de la décision ; elles se contentent, dans le meilleur des cas, d'apporter un éclairage *a posteriori* de la décision ministérielle. Le Premier Ministre Jean-Pierre Raffarin a alors considéré que le formalisme des études d'impact était dû non seulement à leur caractère systématique mais aussi au fait que le service en charge de la production du texte était également chargé de définir ses modalités et d'en assurer le pilotage⁶⁴². Il a donc décidé de réserver les études d'impact aux textes « *susceptibles d'affecter de manière significative la situation des administrés (personnes physiques ou entreprises) et qui traduisent de véritables choix d'opportunité* »⁶⁴³ ; en pratique, la décision de recourir à une étude d'impact sera prise « *au cas par cas* »⁶⁴⁴, à l'issue « *d'une réunion interministérielle de programmation placée sous la présidence du cabinet du Premier ministre et du secrétaire général du Gouvernement, et à laquelle participera le ministère en charge de la réforme de l'Etat* »⁶⁴⁵. Or, la raréfaction des études d'impact n'a pas entraîné leur amélioration⁶⁴⁶, comme le déplore le Conseil d'Etat dans rapport : « *la très grande majorité des projets de loi et de décret en Conseil d'État continue d'être précédée d'un simple exposé de motifs qui est en réalité une justification plus ou moins argumentée du texte par le service qui l'a rédigé. On constate même une régression à cet égard : après être restées purement formelles, les études d'impact sont implicitement abandonnées* »⁶⁴⁷.

L'une des raisons majeures de cet échec est que, depuis 1995 et la première expérimentation du Gouvernement Juppé, la réalisation des études d'impact a été entièrement laissée à la discrétion du Gouvernement. Pourtant, dès 1995, des

⁶⁴⁰ MANDELKERN Dieudonné, *La qualité de la réglementation*, La Documentation française, mars 2002, p. 27.

⁶⁴¹ *Idem.*

⁶⁴² Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation.

⁶⁴³ *Idem.*

⁶⁴⁴ *Idem.*

⁶⁴⁵ *Idem.*

⁶⁴⁶ QUILLES Paul, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi constitutionnelle (n°241 rectifié) de M. Paul QUILLES, Jean-Marc AYRAULT et des membres du groupe socialiste et apparentés tendant à modifier l'article 34 de la Constitution afin d'élargir les pouvoirs du Parlement*, Assemblée nationale, n°3075, 10 mai 2006.

⁶⁴⁷ Conseil d'Etat, « Sécurité juridique et complexité du droit », 2006, *op.cit.*

mécanismes plus contraignants avaient été imaginés, sans jamais avoir été mis en œuvre. Ainsi, la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les problèmes généraux liés à l'application des lois préconisait, en 1995, que l'existence d'une étude d'impact constitue une condition préalable à la fois à l'adoption de tout projet de loi par le Conseil des ministres et de recevabilité de son dépôt au Parlement⁶⁴⁸. Quant à Bruno Lasserre, chargé en 2004 d'un rapport sur la qualité de la réglementation, il souhaitait que tout ministère voulant engager une réforme législative présente « *après un premier débat interministériel, une étude d'options* »⁶⁴⁹ de trois à quatre pages ; elle avait vocation à proposer une option réglementaire ainsi qu'une ou plusieurs autres possibilités. Ce dispositif n'a jamais vu le jour.

Depuis 1958, le Parlement a pris conscience de l'importance de contrôler et d'évaluer l'action du Gouvernement. Même s'il a tenté de développer ses outils de contrôle et d'évaluation, ces derniers restent encore trop limités pour l'évaluation parlementaire soit réellement efficace.

⁶⁴⁸ BIGNON Jérôme, SAUVADET François, *L'insoutenable application de la loi*, Rapport de la mission d'information commune sur les problèmes généraux posés par l'application de la loi, Assemblée nationale, X^e législature, n° 2172, 21 juillet 1995, p. 55.

⁶⁴⁹ LASSERRE Bruno, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, avril 2004, p. 28.

CHAPITRE 2. UN LEVIER DE REVALORISATION DU PARLEMENT

En quarante-neuf ans d'existence, la Constitution de la V^{ème} République a subi vingt-quatre révisions constitutionnelles. Réviser la Constitution semble désormais être un passage obligé pour les chefs d'Etat qui se succèdent, au point que le pouvoir politique est accusé de faire preuve de « *révisionnisme* »⁶⁵⁰ en instrumentalisant la Constitution. Paradoxalement, alors que la stabilité des institutions est vantée, on dénonce le déséquilibre entre un pouvoir exécutif dominant et un pouvoir législatif exécutant⁶⁵¹. Depuis les années 80, la question du rééquilibrage des institutions est récurrente⁶⁵². Les différentes réformes constitutionnelles n'ont modifié qu'à la marge le régime de 1958 ; le déséquilibre entre un Exécutif quasi omnipotent et un Parlement atone n'a cessé de se creuser, en raison notamment du fait majoritaire.

L'idée de revaloriser le Parlement à travers la fonction de contrôle et d'évaluation s'est, depuis les années 80, progressivement imposée dans le débat public⁶⁵³. Jusqu'à faire de la revalorisation du contrôle parlementaire la question centrale de la réforme constitutionnelle initiée par le Président Sarkozy.

Le 12 juillet 2007, le Président Nicolas Sarkozy annonce à Epinal sa volonté de réviser la Constitution de 1958. A cette occasion, il définit les grands thèmes qu'il souhaite voir abordés, à commencer par la place du Parlement dans les institutions. « *Faut-il redonner au Parlement davantage de maîtrise de son ordre du jour ? Faut-il créer d'autres commissions ? Quels moyens de contrôle supplémentaires doivent être donnés aux assemblées ?* »⁶⁵⁴, telles sont les questions que le Président a soumis au débat. Au terme d'un processus de révision constitutionnelle classique –

⁶⁵⁰LAVROFF Dmitri Georges, « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, *op. cit.*

⁶⁵¹ *Ibid.*, p. 55.

⁶⁵² Déjà en 1983, le Doyen Georges Vedel s'était vu confier par François Mitterrand la présidence d'un comité consultatif chargé de réfléchir à un meilleur équilibre entre les pouvoirs : la plupart des préconisations du Comité Vedel sont restées lettre-morte, hormis celle sur la responsabilité pénale des ministres.

⁶⁵³ La revalorisation du Parlement est devenue un des thèmes incontournables abordés lors des campagnes présidentielles. Le candidat Sarkozy se devait de l'évoquer, tout comme ses concurrents : « *Je rendrai compte régulièrement de mon action devant les Français et devant le Parlement. Je renforcerai les pouvoirs de celui-ci, notamment de l'opposition, parce que je ne veux pas gouverner seul et que je pense qu'une démocratie se protège des risques de dérive lorsqu'elle est capable d'organiser et d'accepter ses propres contre-pouvoirs* ».

⁶⁵⁴ SARKOZY Nicolas, *Discours d'Epinal*, 12 juillet 2007.

installation d'un comité de réflexion, présidé par Edouard Balladur, suivi de l'examen au Parlement d'un projet de loi – une révision « *d'une ampleur sans précédent* »⁶⁵⁵ a été adoptée par le Congrès le 23 juillet 2008. Il convient d'appréhender dans quelle mesure les outils de contrôle parlementaire ont été rénovés (section 1) avant de s'intéresser à l'une des innovations majeures de la révision constitutionnelle de 2008, les études d'impact (section 2).

Section 1. La rénovation des outils de contrôle

Cette réforme constitutionnelle se veut être la plus ambitieuse depuis 1958, comme en témoignent les soixante-dix-sept propositions du comité Balladur et les trente-cinq articles du projet de loi : reprenant une grande partie des préconisations du Comité Balladur, l'Exécutif a choisi, pour la mener à bien, de recourir au Congrès et non à un référendum, « *afin de laisser la main aux parlementaires* »⁶⁵⁶, ce qu'ils n'ont pas manqué de faire. L'examen de ce projet de loi constitutionnelle par le Parlement a donné lieu à de nombreuses discussions, qui ont façonné le texte soumis au vote du Congrès et conduit à la rénovation des outils de contrôle parlementaires. Ainsi, la réforme constitutionnelle de 2008 a, non seulement élargi le champ du contrôle parlementaire (§1) mais aussi renforcé les outils existants (§2), avant de rendre sa place au contrôle en séance publique (§3).

§1. L'extension du champ du contrôle parlementaire

L'extension du champ du contrôle parlementaire est l'un des apports majeurs de la réforme constitutionnelle de 2008, bien qu'il n'ait suscité qu'un faible intérêt chez les parlementaires lors des débats. La rénovation du contrôle parlementaire passe d'abord par sa reconnaissance dans la Constitution : en redéfinissant les missions du Parlement dans la Constitution, la réforme constitutionnelle de 2008 a consacré la

⁶⁵⁵ FATIN-ROUGE STEPHANINI Marthe, GAY Laurence, PINI Joseph, *Autour de la qualité des normes : actes du colloque d'Aix-en-Provence des 24 et 25 octobre 2008*, Bruyant, 2010, p. 53.

⁶⁵⁶ *Idem.*

fonction du contrôle parlementaire au plus haut niveau normatif (A). Quant à son champ, il a été étendu en matière européenne (B), de défense (C), et de nominations (D).

A. Une revalorisation du Parlement qui passe par la définition de ses missions

Dès les travaux préparatoires de la réforme, l'atonie du contrôle et de l'évaluation parlementaire a été unanimement constatée par les membres du comité Balladur.

En 2007, la question du rééquilibrage des institutions reste un thème central du débat politique ; deux mois seulement après son élection, le Président Sarkozy annonce une réforme constitutionnelle. Il ne s'agissait pourtant pas d'une mesure phare de son programme électoral ; la question des institutions est brièvement évoquée dans le point 5 de son programme, intitulé « *Une démocratie irréprochable* »⁶⁵⁷. Le 5 avril 2006, une convention intitulée « *V^{ème} République : réconcilier efficacité et responsabilité* » organisée à l'initiative d'Emmanuelle Mignon, en partenariat avec Edouard Balladur, avait dessiné les contours de la future réforme constitutionnelle : la revalorisation du Parlement a fait l'objet d'un consensus. François Fillon a plaidé pour « *un Parlement qui doit être plus actif, plus créatif et surtout mieux respecté* »⁶⁵⁸, devant « *étendre son pouvoir de contrôle sur le gouvernement et ses administrations, étoffer ses capacités d'expertise par le transfert de certains organismes publics, élargir ses compétences dans le domaine des nominations qui sont aujourd'hui concentrées dans les mains de l'exécutif* »⁶⁵⁹. Quant à Edouard Balladur, il a conclu son intervention en insistant sur l'importance de revaloriser le Parlement.

En 2007, Edouard Balladur s'est vu confier la présidence d'un comité de réflexion chargé « *d'étudier les modalités de transcription au niveau constitutionnel du projet défini par l'exécutif* »⁶⁶⁰. Composé de treize membres, ce comité comprenait deux vice-présidents : un de gauche, Jack Lang⁶⁶¹, et un de droite, Pierre Mazeaud. Jack Lang, emblématique ministre de la culture de François Mitterrand, en est la caution de gauche.

Les travaux du Comité Balladur ont été structurés en trois phases : des réunions ont d'abord eu lieu tout au long de l'été, avec seulement une coupure de deux semaines en août⁶⁶² : selon Bertrand Mathieu « *les premières semaines furent consacrées à une discussion générale sur les thèmes soulevés par le Président de la République dans sa lettre de mission et sur l'éventuelle nécessité*

⁶⁵⁷ SARKOZY Nicolas, *Ensemble tout devient possible*, Programme électoral pour l'élection présidentielle de 2007.

⁶⁵⁸ FILLON François, Discours prononcé lors de la convention UMP « *V^{ème} République : réconcilier efficacité et responsabilité* », Assemblée nationale, 5 avril 2006.

⁶⁵⁹ *Idem.*

⁶⁶⁰ *Idem.*

⁶⁶¹ En 2007, Jack Lang est député ; mais il a également été ministre et professeur de droit public à l'Université Paris X, ce qui justifie sa nomination.

⁶⁶² Entretien avec un des co-rapporteur du Comité Balladur.

d'aller défricher d'autres questions. Ce fut un temps de réflexion, de positionnement et d'acclimatation. »⁶⁶³. Le Comité a ensuite procédé à une série d'auditions à partir du mois de septembre, retransmises sur la chaîne parlementaire. Vingt-sept personnalités qualifiées ont ainsi été entendues. Le comité Balladur a souhaité rendre une partie de ses auditions publiques ; malgré l'opposition de certains membres du Comité, un site Internet dédié à la réforme constitutionnelle a ainsi été ouvert : il devait permettre aux citoyens de faire part de leurs suggestions et de consulter les auditions. Selon Olivier Duhamel, l'impact du site web a été limité : s'il « *n'a pas produit beaucoup d'effets ni dans les échanges intérieurs ni dans la fabrication du produit final* »⁶⁶⁴, il a toutefois donné l'occasion aux membres du comité de prendre conscience « *qu'il y avait des questions qui feraient fortement blocage* »⁶⁶⁵ et « *qu'il n'y aurait pas d'accord sur l'interdiction du cumul de mandats* »⁶⁶⁶. Quant aux auditions, elles ont permis au Comité « *de faire un tour d'horizon unique des différents positionnements politiques sur les questions constitutionnelles, elles ont parfois permis de dresser un tableau très vivant de certaines pratiques. À de notables exceptions, elles ont aussi traduit le conservatisme d'une large part de la classe politique, toutes tendances confondues, qui n'a rien à envier à celui souvent attribué à la « corporation » des juristes* »⁶⁶⁷.

La dernière phase des travaux du Comité a consisté à avancer des propositions sur chacune des questions retenues. La grande majorité du rapport a été rédigé par le rapporteur général ; Éric Thiers et Éric Crépey en ont écrit certaines parties. Pour ce faire, les rapporteurs ont réalisé une synthèse des discussions du Comité : ils ont intégré les positions communes dégagées sur certains points ou, lorsqu'il n'y avait pas de consensus, retenu une opinion parmi celles exprimées. Le projet de rapport a ensuite été longuement discuté et remanié par le Comité. Enfin, à la demande d'Edouard Balladur, le rapport final a été adopté par un vote, qui a traduit un accord unanime⁶⁶⁸. Après la remise du rapport, le Président Sarkozy a reçu les membres du Comité et leur a fait part « *de son accord d'ensemble sur les propositions, tout en émettant quelques réserves sur certaines des solutions retenues* »⁶⁶⁹. Car si le comité Balladur a respecté la feuille de route présidentielle, il n'a pas, pour autant, manqué d'audace dans ses propositions ; cette audace n'a pas empêché le Gouvernement de présenter un projet de loi fidèle aux préconisations du comité Balladur.

Le Comité a constaté que « *la singularité française tient à ce que, là où les Parlements étrangers se sont dotés d'instruments de contrôle appropriés aux nécessités d'une critique utile de l'action du Gouvernement et de son administration, le nôtre n'a pas su donner leur pleine efficacité aux moyens, pourtant nombreux, qui sont à sa disposition*

⁶⁶³ MATHIEU Bertrand, « Le "comité Balladur", ses travaux, son rapport », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, *op. cit.*, p. 21.

⁶⁶⁴ DUHAMEL Olivier, « Du comité Vedel à la commission Balladur », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶⁶ *Idem.*

⁶⁶⁷ *Idem.*

⁶⁶⁸ MATHIEU Bertrand, « Le "comité Balladur", ses travaux, son rapport », *op. cit.*, p. 23.

⁶⁶⁹ *Idem.*

dans les domaines de l'évaluation des politiques publiques et du contrôle effectif des administrations »⁶⁷⁰. Le contrôle et l'évaluation parlementaire ne souffrent pas d'un manque de moyens mais d'un manque d'efficacité ; le comité Balladur a donc cherché à les rendre opérants. Il a proposé en premier lieu une mesure symbolique forte : « inscrire dans la Constitution la mission de contrôle et d'évaluation des politiques publiques dévolue au Parlement en plus du vote de la loi »⁶⁷¹. Il a préconisé que l'article 24 de la Constitution soit rédigé de la manière suivante : « Le Parlement vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et concourt à l'évaluation des politiques publiques. »⁶⁷². Comme l'a souligné Dominique Chagnollaud, « le développement de la fonction de contrôle sert à contrebalancer la perte d'influence sur la législation : l'indication des fonctions dans le premier alinéa de l'article 24 apparaît symétrique avec les articles sur le pouvoir exécutif et pourrait restituer symboliquement de l'importance au pouvoir représentatif »⁶⁷³. Si les membres du Comité Balladur se sont accordés sur le principe d'un renforcement du contrôle et de l'évaluation parlementaire, celui-ci était envisagé de manière différente : alors que Guy Carcassonne considérait qu'il « vaudrait mieux pour le Parlement contrôler et évaluer l'impact des lois déjà en vigueur »⁶⁷⁴, d'autres soulignait « l'importance de l'approbation des lois, en tant que réalisation du programme de la majorité au gouvernement »⁶⁷⁵. Le Comité Balladur a choisi de promouvoir le contrôle et l'évaluation. En suggérant de faire figurer l'évaluation des politiques publiques dans la Constitution, il accroissait *de facto* le droit de regard du Parlement : jusqu'à présent, l'évaluation, dans la Constitution, ne concernait que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. La préconisation du Comité Balladur tendait donc à faire sortir l'évaluation parlementaire du champ budgétaire pour l'étendre à l'ensemble des politiques publiques.

⁶⁷⁰ *Ibid.*

⁶⁷¹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, proposition n° 41.

⁶⁷² *Idem.*

⁶⁷³ CHAGNOLLAUD Dominique, « Le contrôle du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques dans l'ordre du jour du Parlement (art. 48 al. 4 Const) », *Séminaire de droit constitutionnel général*, séance du 8 décembre 2010.

⁶⁷⁴ *Idem.*

⁶⁷⁵ *Idem.*

Le Gouvernement Fillon a suivi les recommandations du Comité Balladur et a réécrit l'article 24 de la Constitution dans le projet de loi soumis au Parlement⁶⁷⁶, l'Exécutif souhaitant proposer « *un ensemble cohérent, structuré et audacieux de mesures destinées à [le] renforcer* »⁶⁷⁷. Or « *la traduction la plus symbolique de cette volonté de rééquilibrage est la définition, un demi-siècle après celle des fonctions présidentielle et gouvernementale, de la fonction du Parlement* »⁶⁷⁸. Le Gouvernement, à l'instar du Comité Balladur, a donc considéré que « *la revalorisation du Parlement passe d'abord par l'énonciation solennelle de ses missions* »⁶⁷⁹ ; il partait du postulat que pour revaloriser le rôle du Parlement, il fallait que celui-ci soit clairement « *identifié* »⁶⁸⁰. L'article 9 du projet de loi constitutionnelle complétait donc l'article 24 de la Constitution en précisant que « *le Parlement vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement* »⁶⁸¹. En revanche, l'Exécutif n'a pas souhaité mentionner l'évaluation des politiques publiques, contrairement aux préconisations du Comité Balladur : cet ajout est le fait des parlementaires.

Lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle, l'Assemblée nationale s'est montrée particulièrement soucieuse de promouvoir le contrôle et l'évaluation parlementaires, sous l'influence de Jean-Luc Warsmann, président de la commission des Lois et rapporteur du texte à l'Assemblée nationale. Ses initiatives ont été déterminantes dans le renforcement sans précédent des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement.

Considérant « *que le Parlement français ne dépensait pas assez de temps et d'énergie à l'évaluation et au contrôle* »⁶⁸², Jean-Luc Warsmann a pris plusieurs

⁶⁷⁶ Ce projet de loi constitutionnelle déposé à l'Assemblée nationale en 2008 revendique d'ailleurs clairement sa filiation avec le rapport du comité d'experts : ainsi, l'exposé des motifs précise que ce rapport a été soumis à consultation par le Premier Ministre « *après des différentes forces politiques du pays en vue de l'élaboration d'un texte susceptible de recueillir un accord large* » et que le « *présent projet de loi est le fruit de l'ensemble de ces réflexions et consultations* ». En outre, l'exposé des motifs du projet de loi comprend de très nombreuses références aux travaux du comité Balladur. Le texte de loi reprend la même structure que le rapport ; il s'articule autour de trois axes : « *un pouvoir exécutif mieux contrôlé, un Parlement profondément renforcé et des droits nouveaux pour les citoyens* ».

⁶⁷⁷ *Idem*.

⁶⁷⁸ DORD Olivier, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *Revue française de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 99.

⁶⁷⁹ Exposé des motifs, *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, AN, n°820, 23 avril 2008.

⁶⁸⁰ LEVADE Anne, « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *Revue française de droit constitutionnel*, n°78, 2009/2, p. 306.

⁶⁸¹ Art.9, *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, *op.cit.*

⁶⁸² Entretien avec Jean-Luc Warsmann, rapporteur du texte à l'AN.

initiatives afin de développer le contrôle parlementaire. Dès 2004, il avait fait adopter « *une proposition de résolution modifiant le Règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application des lois* »⁶⁸³, instaurant un contrôle *a posteriori* systématique : ce texte prévoyait que six mois après l'entrée en vigueur d'une loi, le député qui en a été rapporteur présente à sa commission permanente un rapport sur la mise en application de la loi. Jean-Luc Warsmann avait « *déjà dans l'idée de donner un droit de suite aux députés. C'étaient les premiers pas. Il y avait un premier problème de mise en application quantitative : exemple, s'il y a besoin de dix décrets, il s'agit de vérifier s'ils sont là ou pas ?* »⁶⁸⁴ ; selon lui, « *en six mois, il est très difficile de faire une étude autre que quantitative* »⁶⁸⁵. Malgré ce délai relativement court, les résultats de ce droit de suite ont été probants : le Gouvernement redoute désormais les résultats du rapport d'application des lois et la publicité qu'il peut engendrer, au Parlement comme dans les médias. Jean-Luc Warsmann d'ailleurs constatait que « *lorsque le Président de commission acceptait de convoquer les ministres, ça provoquait une accélération formidable dans les six mois moins quinze jours, pour que les textes sortent et que les ministres aient un bilan correct à présenter (...)* »⁶⁸⁶.

La révision constitutionnelle de 2008 a été l'occasion pour Jean-Luc Warsmann de développer le contrôle et l'évaluation parlementaire dans une double perspective : freiner la logorrhée législative tout en améliorant la qualité de la loi.

Jean-Luc Warsmann concevait l'évaluation parlementaire comme le moyen d'améliorer la qualité de la loi, grâce à ses multiples vertus. Au niveau du Parlement, elle permet de lutter efficacement contre la précipitation avec laquelle le Parlement vote les lois : « *On souffre tellement de la pression médiatique d'un événement ou d'une affaire, qu'évaluer ce qui a été fait et se donner le temps de travailler améliorerait beaucoup la qualité de la loi* »⁶⁸⁷. Elle apporte également plus de rationalité à la loi en recroisant « *les informations sur le travail qui peut être fait* »⁶⁸⁸.

L'évaluation parlementaire peut également être utile à la politique gouvernementale : « *Les ministres devraient être un aiguillon là-dessus [...]. Un ministre qui veut faire bouger un domaine a intérêt à ce que les parlementaires qui*

⁶⁸³Résolution modifiant le Règlement en vue d'informer l'Assemblée nationale sur la mise en application des lois et sur la mise en œuvre des recommandations de ses commissions d'enquête, AN, texte adopté n°256, 12 février 2004. L'article 1^{er} prévoit qu' « *à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, le député qui en a été le rapporteur ou, à défaut, un autre député désigné à cet effet par la commission compétente, présente à celle-ci un rapport sur la mise en application de cette loi* ». Ce rapport doit faire état « *des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. Dans ce cas, la commission entend son rapporteur à l'issue d'un nouveau délai de six mois* ».

⁶⁸⁴ Entretien avec Jean-Luc Warsmann, rapporteur de la réforme constitutionnelle à l'Assemblée nationale.

⁶⁸⁵ *Idem.*

⁶⁸⁶ *Idem.*

⁶⁸⁷ *Idem.*

⁶⁸⁸ *Idem.*

sont spécialistes du sujet commencent à travailler dessus et font une évaluation qui va lui permettre de dire : " vous voyez, il faut intervenir sur ce sujet " »⁶⁸⁹.

Enfin, l'évaluation constitue à ses yeux un moyen efficace pour réaliser des économies, devenues indispensables : *« Quasiment tous les projets de loi qui sont passés en commission des lois depuis le début de la législature coûtent de l'argent : parfois c'est quelques millions, quelques dizaines de millions ; un jour on crée un fonds, une autorité, un service... On est complètement déconnecté de la situation financière de l'Etat et cette déconnexion ne doit pas durer éternellement. Donc à partir du moment où on va devoir revenir à la réalité et déclencher des économies, si on veut faire des économies intelligentes, il n'y a que par l'évaluation qu'on peut les faire »⁶⁹⁰.*

Parce que l'évaluation des politiques publiques est devenue pour le Parlement une exigence démocratique, le Président Warsmann a souhaité voir préciser à l'article 24 de la Constitution que le Parlement *« concourt »* à l'évaluation des politiques publiques, *« dans la mesure où il ne saurait être question de confier au Parlement un monopole de l'évaluation des politiques publiques »⁶⁹¹* : cette rédaction présentait, selon lui, l'avantage de doter le Parlement d'une nouvelle compétence évaluative sans lui attribuer le monopole de l'évaluation.

Cette initiative s'est heurtée à un problème de fond : la conception antagonique que les deux assemblées ont du rôle du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques. Cette vision divergente, qui était déjà à l'origine de l'échec de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques de 1996⁶⁹², a été clairement exprimée lors des débats parlementaires de 2008 : la disposition visant à inscrire l'évaluation des politiques publiques à l'article 24 a donné lieu à un bras de fer entre les deux assemblées, chacune ayant des priorités différentes. L'Assemblée nationale et le Sénat s'accordaient sur le fait qu'il fallait développer le contrôle parlementaire : en revanche, le Sénat était opposé à ce que l'évaluation des politiques publiques figure à l'article 24 de la Constitution car il

⁶⁸⁹ *Idem.*

⁶⁹⁰ *Idem.*

⁶⁹¹ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (N°820) de modernisation des institutions de la Vème République*, AN, n°892, 15 mai 2008, pp. 189-190.

⁶⁹² Selon le sénateur Alain Lambert, l'Assemblée nationale ne trouvait pas le fonctionnement de l'office satisfaisant (LAMBERT Alain, « Renforcer le contrôle du Parlement sur l'exécutif », communication présentée lors de la réunion des présidents des commissions parlementaires des finances des pays membres de l'OCDE, Paris, 24-25 janvier 2001). Les deux assemblées ne parvenaient pas à s'accorder sur les thèmes, les méthodes et les finalités des évaluations. En conséquence, chaque assemblée a préféré créer sa propre structure.

la considérait comme étant indissociable du contrôle de l'action gouvernementale⁶⁹³ ; en outre, il s'agissait pour lui d'« *une notion propre à l'Administration, dont la temporalité s'accorde mal avec le temps politique* »⁶⁹⁴. Pour les sénateurs, il était en revanche nécessaire de préciser dans la Constitution que le Parlement évalue les effets de la loi, mesure déjà préconisée par le comité Vedel en 1993⁶⁹⁵. Le Sénat souhaitait développer l'évaluation législative *ex-post* afin de vérifier « *si les textes qu'ils ont adoptés ont effectivement été mis en œuvre, c'est-à-dire si les décrets ont été publiés – c'est le contrôle de base, (...) et si cette mise en œuvre a permis d'atteindre les objectifs recherchés par le législateur* »⁶⁹⁶. Jean-Luc Warsmann défendait une conception plus large de l'évaluation parlementaire : selon lui « *le terme d'évaluation [était] préférable à celui de mesure, car il comporte une dimension qualitative* »⁶⁹⁷.

S'il est parvenu à imposer aux sénateurs sa conception de l'évaluation, il a transigé sur la rédaction du dispositif.

Le Sénat considérait que la rédaction choisie par l'Assemblée en première lecture « *pourrait laisser entendre d'une part, que le Parlement constitue un simple organisme d'évaluation parmi d'autres de même importance, et, d'autre part, que cette fonction d'évaluation ne s'exercerait pas dans le respect de l'autonomie du pouvoir législatif* »⁶⁹⁸. Il a donc amendé l'article 9 de manière à préciser que « *le Parlement évalue les politiques publiques* », rédaction qui, selon lui, avait l'avantage de consacrer clairement le rôle « *essentiel en la matière du Parlement,*

⁶⁹³ HYEST Jean-Jacques, *Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République*, Sénat, n°387, p. 91.

⁶⁹⁴ Entretien avec le Secrétariat Général du Sénat.

⁶⁹⁵ Le rapporteur Jean-Jacques Hyest a déposé en séance publique lors de la première lecture du texte un amendement destiné à préciser que « *le Parlement vote la loi. Il en mesure les effets. Il contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques* ».

⁶⁹⁶ HYEST Jean-Jacques, *Compte-rendu intégral*, Sénat, séance du 20 juin 2008.

⁶⁹⁷ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n°993), de modernisation des institutions de la Ve République*, n°1009, 2 juillet 2008, p. 79. Jean-Luc Warsmann estimait qu'une « *interprétation littérale des termes « mesure les effets » pourrait conduire à penser que le Parlement devrait mettre en place un service de « statistique législative », qui assurerait la mesure du coût financier des mesures législatives adoptées, de leurs conséquences économiques sur les ménages, les entreprises, les différentes professions... En outre, le rapport du Sénat s'appuyait sur la proposition du « comité Vedel » pour justifier l'ajout de ces termes, alors même que ledit comité avait proposé de mentionner le fait que le Parlement « évalue les résultats » de la loi. Le terme d'évaluation est préférable à celui de mesure, car il comporte une dimension qualitative. On peut supposer que le Sénat n'a pas souhaité utiliser le terme d'évaluation afin d'éviter la redondance avec l'évaluation des politiques publiques mentionnée au même alinéa de la Constitution. Toutefois, qu'il soit permis au rapporteur de faire observer que la loi est l'un des aspects essentiels des politiques publiques* », *idem*.

⁶⁹⁸ *Idem*.

doté de la légitimité démocratique»⁶⁹⁹ et « d'étendre le champ du contrôle parlementaire au-delà de l'action gouvernementale, en recouvrant à la fois les établissements publics, l'ensemble des organismes chargés d'une mission de service public, ou encore les collectivités territoriales »⁷⁰⁰. Jean-Luc Warsmann a proposé un compromis, accepté par l'Assemblée nationale, puis par le Sénat en seconde lecture : « En prévoyant que le Parlement « évalue les politiques publiques », le constituant, avec une économie de mots toujours souhaitable, fonde le droit pour le Parlement de suivre l'application des lois, d'en évaluer les résultats, d'en apprécier les conséquences. Le rapporteur propose pour cette raison de confirmer la rédaction selon laquelle « le Parlement évalue les politiques publiques », améliorée par le Sénat, et de supprimer en revanche la mention, au mieux redondante, au pire ambiguë, de la mesure des effets de la loi »⁷⁰¹.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale estimait qu'au-delà des considérations sémantiques, le plus important était d'inscrire dans la Constitution l'évaluation des politiques publiques⁷⁰². Il était d'autant plus facile pour Jean-Luc Warsmann de faire ce geste vis à vis du Sénat que la question de la définition des missions du Parlement n'a pas suscité beaucoup d'intérêt chez les députés : l'essentiel des débats sur l'article 9 du projet de loi a porté sur le mode de scrutin du Sénat et la représentation des Français de l'étranger, questions éminemment clivantes entre les deux chambres, mais aussi entre la gauche et la droite. En effet, les débats de la réforme constitutionnelle ont rapidement été « très politiques »⁷⁰³.

D'un point de vue institutionnel, la définition des missions du Parlement, saluée par la doctrine⁷⁰⁴, et l'ajout de la mention concernant les politiques publiques sont apparus comme un des apports majeurs de cette réforme constitutionnelle. Le

⁶⁹⁹ *Idem.*

⁷⁰⁰ *Idem.* Cette proposition a été adoptée en séance publique après avoir fait l'objet, comme à l'Assemblée nationale, d'un consensus transpartisan : des amendements similaires ont été déposés par des sénateurs centristes et socialistes.

⁷⁰¹ *Idem.*

⁷⁰² « On a suivi le Sénat. Pour moi ce n'était pas un sujet. Le Sénat a fait l'exégèse de la rédaction. Dans l'examen d'un texte constitutionnel, il y a des accords à trouver ; franchement, ce n'était pas là l'essentiel »⁷⁰². Entretien avec Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois sous la XIII^{ème} législature.

⁷⁰³ Entretien avec un administrateur de l'Assemblée nationale de la commission des lois. Dès l'adoption du texte en Conseil des Ministres, les parlementaires socialistes ont annoncé qu'ils ne voteraient le texte que si leurs revendications sont satisfaites : modification du scrutin, comptabilisation du temps de parole du Président de la République, droit de vote des étrangers aux élections locales, introduction d'une dose de proportionnelle ; autant de mesures que la droite ne pouvait accepter. Alors que la gauche souhaitait un rééquilibrage des institutions, elle a engagé un bras de fer avec la majorité afin de faire échouer la réforme et d'infliger un camouflet au Président de la République.

⁷⁰⁴ Voir notamment CARCASSONNE Guy, *La Constitution, op.cit.*, pp. 136-137.

Parlement, jusqu'alors « *largement hors-jeu* »⁷⁰⁵ en matière d'évaluation des politiques publiques, voit, avec la réforme de 2008, ses attributions renforcées en la matière⁷⁰⁶. Le Constituant a toutefois tiré les leçons des expériences précédentes : la mention de l'évaluation des politiques publiques à l'article 24 de la Constitution apparaît « *autant reconnaitive que prospective. Elle reconnaît le travail déjà accompli par le Parlement avec ses succès (LOLF, contrôle de l'application des lois) et ses échecs (suppression de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques)* »⁷⁰⁷. Le nouvel article 24 incite les assemblées « *à définir, avec les autres acteurs publics et privés, une stratégie globale pour faire de l'évaluation des politiques publiques un outil performant du contrôle parlementaire* »⁷⁰⁸ ; l'élaboration de cette stratégie globale risque toutefois d'être mise à mal par la persistance des divergences de vues entre l'Assemblée nationale et le Sénat concernant l'évaluation, et ce malgré l'adoption de la réforme constitutionnelle.

B. Un contrôle parlementaire renforcé en matière de politique européenne

L'article 32 du projet de loi constitutionnelle étoffait l'information et les prérogatives du Parlement en matière européenne : il prévoyait l'obligation de transmettre au Parlement tous les projets et propositions d'actes de l'Union européenne, et non plus seulement les actes législatifs, comme il avait été prévu en 1992⁷⁰⁹. Le contrôle du Parlement sur la production des normes européennes s'était ensuite renforcé en 1999 : l'Assemblée nationale, dans le cadre de la ratification du traité d'Amsterdam, a étendu cette obligation à tous les textes de l'Union européenne susceptibles de donner lieu à une prise de position des parlementaires. Alors que l'on avait craint en 1992 que le Parlement ne soit que faiblement sollicité par le Gouvernement, en raison « *de l'interprétation très restrictive de l'article 88-4* »⁷¹⁰, la

⁷⁰⁵ PERRET Bernard, « L'évaluation des politiques publiques. Entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Esprit*, n°12, décembre 2008, p. 148.

⁷⁰⁶ *Ibid.*, p. 150.

⁷⁰⁷ DORD Olivier, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *op.cit.*, p.105.

⁷⁰⁸ *Idem.*

⁷⁰⁹ Art.88-4 de la Constitution, introduit à l'occasion de la ratification du traité de Maastricht.

⁷¹⁰ Lettre commune adressée par les présidents d'assemblée le 22 avril 1994 au Premier Ministre.

pratique a montré que l'association du Parlement à l'élaboration des politiques européennes s'est révélée « *globalement satisfaisante* »⁷¹¹ ; les modifications apportées en 1999 sont donc à analyser comme « *un perfectionnement du système* »⁷¹².

Le projet de loi constitutionnelle visait à parachever ce perfectionnement en procédant à une nouvelle extension des compétences du Parlement en matière européenne : l'article 32 du projet de loi prévoyait que le Parlement puisse se prononcer sur tout acte communautaire, « *quel que soit sa nature* »⁷¹³. Il consacrait en outre la création, dans chaque assemblée, d'un comité chargé des affaires européennes, dont les compétences ne devaient pas empiéter sur celles des commissions permanentes. Enfin, il autorisait également le vote des résolutions en matière européenne, y compris hors session, afin que la représentation nationale puisse réagir en temps utile aux projets de texte en discussion au Conseil⁷¹⁴. Ces résolutions devaient être non contraignantes puisque la France ne connaît pas la pratique du « *mandat de négociation* », en vigueur dans les pays scandinaves par exemple, où le Gouvernement est lié par la position du Parlement ; elles sont donc essentiellement politiques et permettent au Parlement d'engager un dialogue direct avec les institutions européennes.

En première lecture, l'Assemblée nationale a précisé que les résolutions en matière européenne ne sont pas « *votées* », comme le prévoyait le texte initial, mais « *adoptées* », ce qui leur permet d'acquérir « *un caractère définitif sans avoir fait l'objet d'un vote formel par l'assemblée* »⁷¹⁵. Si ce point n'a pas fait débat entre les deux chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont affrontés sur la question de créer un comité chargé des affaires européennes. Les députés ont adopté en séance

⁷¹¹ CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, op. cit., p. 379.

⁷¹² *Idem*.

⁷¹³ *Ibid.*, p. 380.

⁷¹⁴ Le vote des résolutions en matière européenne est une procédure qui a connu de nombreuses applications. Entre le 25 juin 1992 et le 1^{er} décembre 2013, l'Assemblée nationale a adopté 243 résolutions européennes : 74 sous la X^{ème} législature, 51 sous la XI^{ème} législature, 41 sous la XII^{ème} législature, 60 sous la XIII^{ème} législature et 17 depuis le début de la XIV^{ème} législature. Source : www.assemblee-nationale.fr, *L'Assemblée nationale et l'élaboration des normes européennes*, fiche de synthèse n°56.

⁷¹⁵ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n°993), de modernisation des institutions de la V^e République*, op. cit., p. 194

publique deux amendements identiques visant à ce que le « *comité chargé des affaires européennes* » soit finalement dénommé « *commission chargée des affaires européennes* ». Jean-Luc Warsmann considérait qu'il s'agissait là d'un « *signe qui serait plutôt positif, y compris pour les autres parlements étrangers* »⁷¹⁶ ; il a également assuré « *qu'il ne s'agira pas d'une commission permanente, elle n'en aura pas le statut et ne travaillera pas sur les textes législatifs comme le feront les commissions permanentes* »⁷¹⁷.

Les présidents des commissions permanentes du Sénat étaient très opposés à la création d'une nouvelle commission, de peur qu'elle n'empiète sur leurs prérogatives ; ils ont fermement exposé leur position au rapporteur Hiest et ont fait pression pour que l'on revienne à la rédaction initiale⁷¹⁸. Devant leur insistance, Jean-Jacques Hiest s'est opposé à cette dernière mesure au motif que « *le nom de "commission" ne peut viser que les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution. Ces commissions exercent à la fois un rôle législatif et de contrôle, alors que les délégations pour l'Union européenne, composées de membres issus des commissions permanentes, exercent une fonction de veille, de contrôle et d'alerte* »⁷¹⁹. Suivant l'avis des présidents de commissions, la commission des Lois du Sénat a considéré que la création d'une « *commission chargée des affaires européennes* » induirait une confusion entre les rôles dévolus aux commissions permanentes et aux organes chargés des affaires européennes »⁷²⁰ ; elle a rétabli l'appellation de « *comité chargé des affaires européennes* ». Officiellement, il s'agissait « *de faciliter l'identification de ces organismes qui occupent aujourd'hui une place essentielle dans chaque assemblée, en les distinguant des commissions permanentes et des commissions spéciales* »⁷²¹ ; en réalité, il s'agissait de conserver aux commissions permanentes existantes la plénitude de leurs compétences en matière européenne.

⁷¹⁶ WARSMANN Jean-Luc, Compte-rendu des débats, deuxième séance du jeudi 29 mai 2008.

⁷¹⁷ *Idem.*

⁷¹⁸ Entretien avec un fonctionnaire du Sénat.

⁷¹⁹ HYEST Jean-Jacques, *ibid.*, p. 215. L'opposition à la création d'une commission des Affaires européennes était unanime au Sénat puisque même M. Hubert Haenel, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, était lui aussi favorable à la dénomination de « *comité* » au motif qu'elle présentait « *l'avantage de mettre en place un organe chargé des affaires européennes distinct des commissions permanentes, qui ont une vocation législative* ».

⁷²⁰ *Idem.*

⁷²¹ HYEST Jean-Jacques, Compte-rendu des débats, Sénat, séance du 24 juin 2008.

L'Assemblée nationale a maintenu l'appellation de « *commission des affaires européennes* »⁷²² pour des raisons politiques. Jean-Luc Warsmann a accepté de défendre l'appellation de « commission » pour deux raisons : d'abord à cause de la demande insistante du président de la délégation pour l'Union européenne, Pierre Lequiller, qui y était très attaché ; Jean-Jacques Hiest ne manquera d'ailleurs pas de souligner cette insistance⁷²³. Deuxièmement, parce que l'appellation de « commission » était également demandée par le groupe Nouveau Centre⁷²⁴ : Jean-Christophe Lagarde a déposé un amendement en ce sens en séance publique⁷²⁵. Or, l'UMP avait impérativement besoin des voix centristes pour faire adopter la réforme constitutionnelle, au Parlement d'abord puis au Congrès. Pour obtenir le soutien du groupe Nouveau Centre, la majorité a négocié l'adoption d'un certain nombre de dispositions, dont cet amendement. Le Sénat a fini par accepter la position de l'Assemblée nationale à contrecœur, comme en témoigne la boutade du rapporteur : « *J'aurais presque eu envie de recourir à une troisième lecture pour régler ce seul point, mais cela me paraît superflu. (Sourires)* »⁷²⁶. Le rapporteur, minimisant l'impact de cette bataille lexicale, a cherché à rassurer les présidents de commissions : il leur a assuré que ces dernières conserveraient « *un rôle fondamental en matière de contrôle des affaires européennes* »⁷²⁷ en examinant les projets de lois

⁷²² WARSMANN Jean-Luc, *ibid.*, p. 196. Selon lui, « *dès lors qu'elle figure dans un article spécifique de la Constitution, elle ne saurait être confondue avec les commissions de l'article 43 de la Constitution, étant, en outre, rappelé que la seule dénomination ne saurait suffire à emporter une compétence nouvelle* ».

⁷²³ Jean-Jacques Hiest dira en séance publique : « *Le président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est, semble-t-il, très attaché au terme « commission ». Sur le fond, cela ne remet pas en cause le rôle des commissions permanentes. Ainsi que nous l'avons évoqué tout à l'heure, on ne peut appartenir qu'à une seule commission, mais la Délégation pour l'Union européenne est constituée de membres des commissions permanentes. Donc, cela ne modifie en rien les fonctions respectives de la Délégation et des commissions permanentes* », Compte-rendu intégral des débats, Sénat, séance du 16 juillet 2008.

⁷²⁴ Il s'agissait d'un amendement du Nouveau Centre voté en première lecture à l'Assemblée. Voir *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n°993), de modernisation des institutions de la V^e République*, op. cit., p. 194.

⁷²⁵ Amendement n° 563.

⁷²⁶ HYEST Jean-Jacques, *idem*.

⁷²⁷ HYEST Jean-Jacques, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, adopté avec modification par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des institutions de la V^e République*, op. cit., p. 29.

de transposition des directives et que cette commission serait composée de membres des commissions permanentes⁷²⁸.

Pour la majorité sénatoriale, il fallait trouver un accord et là n'était pas l'essentiel : officiellement, elle a considéré que d'autres aspects de la réforme étaient plus fondamentaux⁷²⁹; en réalité, le Ministre des Relations avec le Parlement, toujours dans une stratégie de négociations avec les groupes politiques en vue de l'adoption de la réforme, a demandé au rapporteur Hyst « *de lâcher sur ce point* »⁷³⁰ afin de satisfaire le groupe Nouveau Centre. Sur le plan politique, cette mesure se défendait : tous les autres membres de l'Union européenne ont créé une commission dédiée aux affaires européennes, les autres commissions ayant préservé leurs compétences⁷³¹. Enfin, l'idée d'instaurer dans chaque assemblée une commission de ce type n'était pas nouvelle : dès 1992, François Mitterrand l'avait envisagé, dans une lettre adressée aux présidents du Conseil constitutionnel, de l'Assemblée nationale et du Sénat, présentant des orientations en vue d'une révision constitutionnelle⁷³². Bien que cette idée ait d'abord été avancée par un président de gauche, le PS et les Ecologistes ont déposé un amendement au Sénat, sans succès, afin de revenir au terme de

⁷²⁸ Jean-Jacques Hyst s'est efforcé de rassurer les sénateurs en séance publique en minimisant l'impact de cette nouvelle commission des Affaires européennes : « *Au-delà des considérations lexicales, cette dénomination ne retire rien aux compétences des commissions permanentes visées à l'article 43 de la Constitution. Ces commissions continueront en effet à exercer la compétence législative, y compris pour la mise en œuvre des textes européens. Elles conserveront un rôle fondamental en matière de contrôle des affaires européennes, en s'appuyant sur les fonctions de veille et d'alerte de la commission chargée des affaires européennes. Ce sont en effet les commissions permanentes, dotées de compétences législatives, qui procèdent à l'examen des projets de loi de transposition des directives et des propositions de résolution européennes. Plusieurs d'entre elles, telle votre commission des lois, ont en outre développé leur contrôle des affaires européennes en désignant des co-rapporteurs européens, issus de la majorité et de l'opposition et bénéficiant pour la plupart d'entre eux de la double appartenance à la délégation pour l'Union européenne. La commission chargée des affaires européennes se substituera à la délégation pour l'Union européenne de chaque assemblée, sans que son organisation et son fonctionnement soient modifiés. Aussi les commissions chargées des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat resteront-elles composées de députés et de sénateurs issus des commissions permanentes* »⁷²⁸. En séance publique, Jean-Jacques Hyst a réaffirmé sa préférence pour le terme de « comité », tout en reconnaissant « *qu'en anglais « comité » et « commission » se traduisent tous deux par « committee ». Donc, de toute façon, sur le plan européen, cela ne changeait rien* »⁷²⁸, *idem*.

⁷²⁹ Cette position a été clairement exprimée par le rapporteur du texte en séance publique : « *Dans le dialogue fructueux qui s'est établi entre les deux assemblées, je pense que le Sénat a obtenu bien plus sur certains aspects fondamentaux, notamment l'équilibre des juridictions* », *idem*.

⁷³⁰ Entretien avec un administrateur du Sénat.

⁷³¹ CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, *op. cit.*, pp. 380-381.

⁷³² LAGELLE Anaïs, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du traité de Lisbonne », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 87, 2011/3, p. 31.

« comité »⁷³³ qui, selon eux, avait l'avantage de « *faciliter l'identification de ces organismes, qui occupent aujourd'hui une place essentielle dans chaque assemblée, en les distinguant des commissions permanentes et des commissions spéciales* »⁷³⁴.

Le Congrès a adopté l'article 32 qui établit une commission des Affaires européennes dans chaque chambre. Prenant acte des nouvelles dispositions de l'article 88-4, le Sénat et l'Assemblée nationale ont institué une telle commission, qui s'est substituée à la délégation aux affaires européennes, instituée par la loi du 6 juillet 1979. Chaque commission est composée de quarante-huit membres, au prorata des groupes politiques, qui appartiennent tous à une autre commission ; elle ne concurrence pas les sept autres car elle n'est pas compétente pour examiner les projets ou les propositions de loi, y compris les textes tendant à la ratification d'un traité européen ou à la transposition d'une directive. Sa mission consiste à contrôler la politique européenne menée par le Gouvernement et permettre aux assemblées de dialoguer avec la Commission européenne. Le Gouvernement transmet donc aux commissions toutes les propositions et tous les projets d'acte de l'Union, soit environ mille textes par an ; seulement deux-cent-cinquante touchent au domaine de la loi. Les commissions des Affaires européennes ont pour mission d'examiner systématiquement ces deux-cent-cinquante textes et peuvent prendre des résolutions qui expriment, de manière solennelle, leur position. Cette sélection, effectuée par le Conseil d'Etat, permet au Parlement de s'intéresser uniquement aux textes qui présentent un réel intérêt politique. Si la commission des Affaires européennes de l'Assemblée nationale ou celle du Sénat estime qu'un texte, qui ne touche pas le domaine législatif mais s'avère intéressant d'un point de vue politique, mérite un examen parlementaire approfondi, elle peut le faire savoir au Gouvernement ; sauf exception, celui-ci l'intègre aux textes à propos desquels les assemblées peuvent adopter des résolutions⁷³⁵.

⁷³³ Il s'agit des amendements n°5 et 140.

⁷³⁴ Sénat, séance du 16 juillet 2008, 2^{ème} lecture du projet de loi portant réforme des institutions de la V^{ème} République.

⁷³⁵ *Ibid.*, p. 33.

La principale difficulté pour les commissions des Affaires européennes consiste à faire le tri entre les deux-cent-cinquante propositions et projets d'actes de l'Union qui relèvent du législatif, car tous ne comportent pas la même importance politique. Pour les textes qu'elles jugent important, elles adoptent une proposition de résolution avant de la soumettre à la commission compétente, qui adopte le texte définitif de la résolution. Pour les textes relativement importants mais qui ne justifient pas la procédure de résolution, les commissions adoptent des conclusions adressées directement au Gouvernement⁷³⁶. Ce système présente un double avantage : il permet aux parlementaires de se concentrer sur les textes essentiels ; en outre, un organe parlementaire est spécifiquement chargé de suivre la législation européenne, sans pour autant que le débat européen soit limité à cet organe, puisque les discussions sur les textes les plus importants ont lieu dans les autres commissions permanentes⁷³⁷. Ce mécanisme, introduit par la réforme constitutionnelle de 2008, offre désormais au Parlement la possibilité de faire connaître au Gouvernement sa position sur les textes européens majeurs ; car même si ce dernier n'est pas lié par les positions prises par les assemblées, celles-ci ont une valeur politique que l'Exécutif ne peut ignorer.

C. Un contrôle parlementaire accru en matière de défense

La politique étrangère et la défense constituaient le troisième axe d'ouverture du contrôle parlementaire préconisé par le Comité Balladur. Là encore, celui-ci a constaté que le Parlement français a des prérogatives bien inférieures à ceux des autres démocraties occidentales. Dans la grande majorité des pays européens, avant tout engagement militaire, une autorisation préalable du Parlement est requise, par les textes ou la coutume, avec des exceptions plus ou moins importantes : c'est le cas en Allemagne, Autriche, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Slovaquie, Suède et République Tchèque. Elle n'est pas requise par la France, la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni et la Slovaquie. Une information du Parlement est prévue

⁷³⁶ *Ibid.*, p. 34.

⁷³⁷ *Idem.*

en Grèce, aux Pays-Bas, en Pologne et au Portugal⁷³⁸. En France, le Parlement assistait, impuissant, à l'engagement des troupes armées, acte lourd de conséquences pour la réputation de la France sur la scène internationale et son avenir⁷³⁹.

Afin de concilier la réactivité que le Gouvernement attend des troupes, lorsque la décision d'engager des opérations militaires à l'étranger est prise, avec l'information du Parlement, le Comité suggérait d'alerter les assemblées sans délai, par l'intermédiaire des commissions compétentes ; un débat pourrait alors être programmé, laissant à l'opposition la possibilité d'exprimer son opinion sur les opérations extérieures. En outre, si ces dernières se poursuivent plus de trois mois, leur prolongation devrait faire l'objet d'une autorisation expresse du Parlement par voie législative⁷⁴⁰. En ce qui concerne les négociations diplomatiques et les accords de défense, s'il s'agit d'une compétence de l'Exécutif, le Comité estimait nécessaire que les commissions permanentes compétentes en soient informées : il a donc proposé une extension importante du champ du contrôle parlementaire, devant, pour être efficace, s'accompagner des outils adéquats⁷⁴¹.

Le projet de loi du Gouvernement Fillon a repris en partie les préconisations du comité Balladur : il proposait d'informer le Parlement des interventions des forces armées à l'étranger dans les plus brefs délais ; quant aux opérations militaires amenées à durer plus de six mois, leur prolongation nécessiterait l'autorisation du Parlement⁷⁴². S'il ne s'agissait pas de mettre en place une « *diplomatie parlementaire* »⁷⁴³, le Gouvernement entendait répondre à « *cette aspiration contemporaine au renforcement du rôle du Parlement* »⁷⁴⁴ en matière d'opérations extérieures, résultant de trois préoccupations concomitantes : « *la montée d'une exigence démocratique de débat sur les questions de politique étrangère [...] et la*

⁷³⁸ Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Report on the Democratic Control of the Armed Forces*, 27 mars 2008.

⁷³⁹ Voir BONIFACE Pascal, « Les opérations militaires extérieures », *Pouvoirs*, n°125, avril 2008, pp. 55-67.

⁷⁴⁰ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, proposition n° 53.

⁷⁴¹ *Ibid.*, propositions n° 54 et 55.

⁷⁴² Art. 13, *Projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la V^e République*, *op.cit.*

⁷⁴³ *Ibid.*, exposé des motifs.

⁷⁴⁴ AUBERT Nathanaëlle, *Le contrôle parlementaire des opérations militaires françaises à l'étranger*, Mémoire, Institut d'études politiques, Université de Strasbourg, 30 mai 2014, p. 12.

nécessité de valoriser, dans la mondialisation, le vecteur d'influence que sont les parlementaires, et, enfin, l'affirmation d'une volonté de contrôle émanant d'autres enceintes, parmi lesquelles, notamment, le Parlement européen »⁷⁴⁵.

Sur le principe, l'article 13 du projet de loi constitutionnelle, relatif à la prolongation des opérations armées, a été bien accueilli dans les deux assemblées. A l'Assemblée nationale, si le groupe GDR s'est insurgé contre les dispositions prévues à l'article 13, qu'il considérait comme totalement inefficaces et inutiles⁷⁴⁶, le PS s'est montré constructif, estimant que cet article contenait « *des progrès incontestables* »⁷⁴⁷ pour le Parlement⁷⁴⁸.

Concernant le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées, le Sénat a veillé à préserver ses prérogatives : il s'est notamment opposé à la disposition, votée en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoyant qu'« *en cas de refus du Sénat, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur la prolongation de l'intervention* »⁷⁴⁹. La commission des Lois de l'Assemblée nationale avait considéré qu'en cas de désaccord entre les deux chambres, situation probable en période de cohabitation, il revenait « *à l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, de statuer définitivement, éclairée par les débats du Sénat* »⁷⁵⁰. Le Président de la commission des Affaires étrangères, Josselin de Rohan-Chabot, a estimé que le Gouvernement et les députés faisaient peu de cas de l'avis du Sénat et que cette formule n'était « *pas la plus heureuse* »⁷⁵¹. Les sénateurs ont donc proposé que la prolongation des opérations militaires soit autorisée en vertu d'une loi, non amendable, de manière à ce que le Parlement ne

⁷⁴⁵ *Projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la Ve République, ibid.*

⁷⁴⁶ Selon Jean-Pierre BRARD, orateur du groupe GDR sur le texte, le dispositif prévu à l'article 13 réduisait « *le rôle du Parlement à celui d'une association de dames patronnesses réduite à exprimer son soutien aux soldats de l'armée française engagés par un homme seul, enfermé dans son palais* », AN, troisième séance du mardi 27 mai 2008, examen en première lecture du projet de loi relatif à la modernisation des institutions.

⁷⁴⁷ Valls Manuel, *ibid.*

⁷⁴⁸ Manuel Valls, au nom de son groupe, a donc émis trois propositions afin de préciser dans quels délais l'information du Parlement devait intervenir. Le texte du Gouvernement prévoyait « *dans les meilleurs délais* » ; le groupe SRC proposait « *trois jours pour informer ; quinze jours pour un premier vote ; six mois pour voter à nouveau* ». Si la majorité a accepté que le Parlement soit informé dans les trois jours de l'intervention des forces armées, en revanche, elle a souhaité que le vote ait lieu lorsque les opérations militaires durent plus de quatre mois.

⁷⁴⁹ Article 13, Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, AN, n°820.

⁷⁵⁰ *Idem.*

⁷⁵¹ DE ROHAN-CHABOT Josselin, *Compte-rendu intégral*, Sénat, séance du 19 juin 2008.

soumette pas son accord à « *des conditions tenant, par exemple, aux objectifs assignés, à l'ampleur des effectifs engagés ou à la durée de l'intervention* »⁷⁵². Le Sénat a considéré que cette formulation était « *plus respectueuse de la Haute Assemblée* »⁷⁵³. Les députés s'y sont opposés, jugeant que la procédure législative présentait deux inconvénients majeurs : le dispositif d'autorisation de prolongation des interventions des forces armées ne serait plus aligné sur celui de l'autorisation de déclaration de guerre, mais sur celui de ratification des conventions internationales. En outre, la solution retenue par le Sénat allongerait considérablement les délais de décision, « *délais qui pourraient être lourd de conséquences pour les hommes engagés sur le terrain* »⁷⁵⁴.

Avec la nouvelle rédaction de l'article 35 de la Constitution, le Parlement « *se voit reconnaître, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française, un pouvoir d'approbation ex-post des opérations militaires à l'étranger* »⁷⁵⁵. La réforme de 2008 corrige une anomalie dénoncée de longue date : jusqu'à présent, le Parlement ne pouvait s'exprimer sur les opérations extérieures que lors de débats généraux organisés à la discrétion du Gouvernement ou lors des débats budgétaires. Son unique pouvoir de contrôle dans ce domaine consistait à autoriser une déclaration de guerre⁷⁵⁶. Il s'agissait donc « *d'un contrôle a posteriori avalisant les choix de l'Exécutif* »⁷⁵⁷.

Dès 2000, le député François Lamy avait dénoncé dans un rapport parlementaire la marginalisation du Parlement en matière d'opérations extérieures : selon lui, « *les procédures par lesquelles le Parlement est amené à exercer son contrôle sur l'opportunité, l'ampleur et les coûts des opérations extérieures ne sont pas satisfaisantes, dans la mesure où elles cantonnent les assemblées à un rôle d'enregistrement et de pourvoyeur de crédits qu'elles ne sont pas à même d'évaluer indépendamment [...] Constaté l'insuffisance de ce contrôle parlementaire ne revient en aucune façon à contester les principes qui régissent le fonctionnement de nos institutions. Il s'agit simplement de mettre en évidence les carences d'un processus décisionnel*

⁷⁵² *Idem.*

⁷⁵³ *Idem.*

⁷⁵⁴ WARSMANN Jean-Luc, *Projet de loi constitutionnelle adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture de modernisation des institutions de la Ve République*, AN, n° 172, 9 juillet 2008, art.13.

⁷⁵⁵ AUBERT Nathanaëlle, *ibid.*, p. 43.

⁷⁵⁶ HOUILLON Philippe, « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs*, n° 134, 2010/3, p. 65

⁷⁵⁷ AUBERT Nathanaëlle, *ibid.*, p. 11.

exclusif pour le moins exceptionnel, si l'on en juge par les exemples des autres grandes démocraties qui envoient des troupes hors de leur territoire. Au total, c'est l'efficacité même des interventions qui peut en pâtir »⁷⁵⁸.

En raison de « *l'effacement du Parlement dans les affaires de Défense* »⁷⁵⁹, la France appartenait à la catégorie des Parlements aux pouvoirs les plus faibles en matière de défense⁷⁶⁰.

Toute la difficulté pour le Constituant était d'assurer l'information du Parlement sans contraindre la liberté d'action de l'Exécutif⁷⁶¹. Le nouvel article 35 alinéa 2 prévoit désormais que le Gouvernement « *informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote* »⁷⁶²; et si l'opération militaire excède quatre mois, le Gouvernement doit demander l'approbation du Parlement⁷⁶³.

La réforme de 2008 a donc ouvert « *un véritable droit à l'information du Parlement* »⁷⁶⁴ *ab initio*. Mais alors que le nouvel article 35 de la Constitution entendait « *redonner toute son effectivité à une prérogative constitutionnellement établie dans les textes, mais peu appliqué dans en pratique* »⁷⁶⁵, le dispositif adopté reste « *très limité* »⁷⁶⁶ : les assemblées sont certes informées du début des opérations

⁷⁵⁸ LAMY François, *Rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures*, AN, n°2237, 8 mars 2000, p.15.

⁷⁵⁹ COHEN Samy, *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Paris, Fayard, p. 262.

⁷⁶⁰ Les études comparatives sur les modalités du contrôle parlementaire de l'usage de la force ou l'implication du Parlement dans le cadre de la Politique européenne de sécurité commune classent la France parmi les Parlements les moins influents en matière de législation.

MAURER Andreas, WESSELD Wolfgang, (ed.), *National Parliaments on their Ways to Europe : Losers or Latecomers ?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001 ; WAGNER Wolfgang, « Explaining Variation in Parliamentary Control of Government Use of Force », Paper Prepared for the 4th CEEISA Convention, 25-27 June 2006, Tartu, Estonia ; HUMMEL Hartwig, MARSCHALL Stefan, « How to Measure Parliamentary War Powers », Heinrich Heine University of Dusseldorf, Paks Working Paper n°3, 2007 ; BORN Hans, (dir.), *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions. The European and National Levels*, Bruxelles, European Parliament, Policy Department External Policy, 2007.

⁷⁶¹ LAMY François, *ibid.*, p. 35.

⁷⁶² Art. 35, alinéa 2, Constitution de 1958.

⁷⁶³ *Idem.*

⁷⁶⁴ AUBERT Nathanaëlle, *ibid.*, p. 43.

⁷⁶⁵ AUBERT Nathanaëlle, *ibid.*, p. 13.

⁷⁶⁶ THIERS Éric, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », *op.cit.*, p. 73.

militaires mais elles ne se prononcent par un scrutin qu'une seule fois, au bout de quatre mois, pour autoriser la poursuite de l'opération. Parce que la défense constitue un monopole régalien, « *le rôle du Parlement n'est pas de prescrire une stratégie à l'Exécutif* »⁷⁶⁷ ; l'article 35 de la Constitution entérine donc un droit à l'information plus qu'un véritable pouvoir de contrôle.

Or, l'information fournie au Parlement reste partielle⁷⁶⁸. L'article 35-2 de la Constitution prévoit que le Gouvernement informe le Parlement de sa décision « *de faire intervenir les forces armées à l'étranger* » : cette expression exclut « *les opérations impliquant d'autres personnels que militaires, comme les missions civiles ou les interventions humanitaires* »⁷⁶⁹. Puisque l'article 35 ne concerne que « *l'envoi de corps constitués [...] à des fins opérationnelles* »⁷⁷⁰, les parlementaires ne seront pas informés des « *échanges de militaires d'états-majors internationaux, qui sont permanents, [d]es exercices [menés] toute l'année sur l'ensemble de la planète* »⁷⁷¹ ou encore de l'emplacement des troupes prépositionnées en vertu des accords de défense internationaux⁷⁷²; ils ne seront pas davantage informés des opérations menées par la DGSE ou les forces spéciales. En outre, l'information des parlementaires étant délivrée par l'Exécutif, elle est susceptible d'être politiquement orientée : l'Exécutif cherchant à obtenir l'assentiment des parlementaires, il aura tendance à leur donner des éléments allant dans le sens d'une prolongation de l'opération militaire en cours⁷⁷³. Enfin, la Constitution ne garantit pas un droit à l'information continue : il n'existe pas de « *dispositif constitutionnel de veille des missions* »⁷⁷⁴.

Quant au délai à partir duquel le Gouvernement doit solliciter le Parlement, il s'avère peu contraignant. Si l'article 35 alinéa 3 dispose désormais « *lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à*

⁷⁶⁷ AUBERT Nathanaëlle, *ibid.*, p. 57.

⁷⁶⁸ ALINCAI Mihaela, « *Le contrôle parlementaire des forces armées à l'étranger : le droit constitutionnel français à l'épreuve du droit comparé* », RDP, n°1, 2001, p. 8.

⁷⁶⁹ AUBERT Nathanaëlle, *ibid.*, p. 60.

⁷⁷⁰ MORIN Hervé, séance publique du 27 mai 2008, Assemblée nationale.

⁷⁷¹ ALINCAI Mihaela, *idem*.

⁷⁷² *Idem*.

⁷⁷³ GUILLAUME Marc, p. 79.

⁷⁷⁴ ALINCAI Mihaela, *idem*.

l'autorisation du Parlement »⁷⁷⁵ ; la date à partir de laquelle le délai de quatre mois commence à courir n'est pas précisé : il peut s'agir de la date à laquelle le Gouvernement informe le Parlement, conformément à l'article 35-2 de la Constitution, de la date du vote d'une résolution par le Conseil de sécurité de l'ONU, ou encore, à l'image de la conception américaine du « *boots on the ground* », du premier jour de déploiement des troupes sur le terrain de l'opération⁷⁷⁶.

D'un point de vue technique, ce délai de quatre mois, qui a fait débat lors de l'examen de la réforme⁷⁷⁷, s'avère trop court pour évaluer les effets d'une opération militaire : il est donc peu probable que l'Exécutif voit ses projets militaires contrecarrés par le Parlement puisque « *contrôler une opération à ses prémisses incite à vouloir la laisser se dérouler et porter ses fruits* »⁷⁷⁸.

Enfin, l'internationalisation des politiques de défense achève de limiter le contrôle parlementaire. Il existe trois types d'opérations militaires extérieures de la France (OPEX) : le maintien de la paix, les opérations sous commandement international et celles sous commandement national. Or le Parlement ne peut exercer pleinement son contrôle que sur les opérations initiées par la France, les parlementaires ne maîtrisant pas les tenants et aboutissants des opérations menées sous commandement européen ou international⁷⁷⁹. Le cadre international limite donc « *la portée du contrôle parlementaire en prévoyant des éventualités d'engagement militaire hors du territoire national sans que le Parlement ait à se prononcer* »⁷⁸⁰.

⁷⁷⁵ Article 35, aliéna 3 de la Constitution en vigueur depuis le 25 juillet 2008.

⁷⁷⁶ AUBERT Nathanaëlle, *ibid.*, p. 45.

⁷⁷⁷ Dans le projet de loi initial, le Gouvernement avait seulement spécifié que le vote du Parlement devait intervenir « *dans les plus brefs délais* ». Les parlementaires, dans un souci de précision, ont souhaité inscrire un délai dans la Constitution : un consensus a été trouvé avec ce délai de quatre mois. Comme l'a souligné Guy Teissier, alors président de la commission de la Défense à l'Assemblée nationale, « *On peut dès lors considérer qu'un délai ramené à quatre mois permettrait de concilier la souplesse nécessaire d'action pour le Gouvernement, tout en laissant au Parlement le soin d'intervenir au moment même où il s'agit de savoir si l'intervention de nos forces va s'inscrire dans la durée. Le délai de quatre mois est au demeurant le plus souvent celui de la relève des troupes initialement engagées sur un théâtre d'opérations* » (*Avis présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la Vème république*, AN, n°883, 13 mai 2008, p. 6.

⁷⁷⁸ AUBERT Nathanaëlle, *ibid.*, p. 46.

⁷⁷⁹ Voir AUBERT Serge, CHARPENTIER Hervé, LAMBERT François, *Doit-on instaurer le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures OPEX ?*, Paris, éd. Des Riaux, 2008.

⁷⁸⁰ AUBERT Nathanaëlle, *ibid.*, p. 95.

Malgré ses limites, cette nouvelle prérogative a le mérite d'associer la représentation nationale à des décisions essentielles en matière de défense lors d'un débat *ad hoc* ; elle constitue donc un « *progrès démocratique indubitable* »⁷⁸¹. Rappelons en effet que le « *secret et la concentration du processus décisionnel au sein de l'exécutif rend délicate l'action du Parlement* »⁷⁸² : ce dernier dispose de peu de leviers pour influencer les décisions prises par l'exécutif ; l'article 35 lui en fournit un nouveau.

En outre, le contrôle parlementaire des opérations militaires s'avère particulièrement nécessaire dans un contexte budgétaire tendu. Le nombre et le coût des opérations militaires extérieures n'ont cessé d'augmenter : dix à douze mille militaires sont concernés chaque année, pour près de huit-cent-cinquante-deux millions d'euros en 2008⁷⁸³. Il était important que le Parlement approuve ces engagements aussi lourds de conséquences d'un point de vue diplomatique, humain et financier.

Ce nouveau pouvoir de contrôle a été appliqué sans dispositions transitoires : dès le 22 septembre 2008, le Parlement s'est prononcé sur la prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan⁷⁸⁴.

D. Le contrôle des nominations présidentielles

Toujours dans un « *souci de transparence et d'exemplarité républicaine* »⁷⁸⁵, le constituant a élargi le contrôle parlementaire aux nominations présidentielles. Le pouvoir de nomination de l'Exécutif est pluriel : selon l'usage qu'en fait son titulaire, il peut être « *un pouvoir formel de nomination (l'entérinement), un pouvoir*

⁷⁸¹ CARCASSONNE Guy, *La Constitution, op.cit.*, p. 182.

⁷⁸² FOUCAULT Martial, IRONDELLE Bastien, « Dynamique parlementaire de la politique de défense : une comparaison franco-britannique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 16, n°3, 2009, p. 473.

⁷⁸³ HOUILLON Philippe, *ibid*, p. 65.

⁷⁸⁴ Le Parlement s'est prononcé à cinq autres reprises : le 28 janvier 2009 pour la prolongation de cinq interventions au Tchad, en République centrafricaine, en Côte-d'Ivoire, au Liban et au Kosovo ; le 12 juillet 2011 sur la prolongation de l'intervention en Libye ; le 22 avril 2013 au sujet de l'intervention au Mali ; le 25 février 2014 sur l'intervention en Centrafrique ; le 13 février 2015 pour l'intervention en Irak.

⁷⁸⁵ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, *op.cit.*, exposé des motifs.

substantiel de nomination (la désignation) et, synthèse des deux précédents, un pouvoir pur de nomination (la nomination discrétionnaire) »⁷⁸⁶. Parce que « la modernité est incompatible avec toute espèce d'autorité personnelle et n'admet que des autorités d'institution »⁷⁸⁷, ce pouvoir de nomination est critiqué. Notamment parce qu'il permet à l'Exécutif de contrôler certains secteurs clés en nommant des personnes qui lui sont favorables : une fois nommés, « les hommes du Président, ou plus généralement les hommes de l'Exécutif, peuvent être en mesure de porter dans leur domaine propre la volonté présidentielle, selon l'autorité et l'influence du chef de l'État »⁷⁸⁸; l'impartialité de l'Exécutif peut être sujette à caution.

Le Gouvernement a donc repris les préconisations n° 7 et 8 du Comité Balladur⁷⁸⁹: le projet de loi de réforme constitutionnelle prévoyait qu'une commission constituée de députés et sénateurs donne un avis préalable à la nomination par le Président de la République à certains emplois, dont la liste serait fixée par une loi organique⁷⁹⁰; cette loi définirait la composition de la commission et les modalités selon lesquelles elle rendrait son avis. Parce que les nominations faites par le Président de la République sont suspectées d'être politiques ou le fruit de « marchandages »⁷⁹¹, cette disposition visait donc à permettre au Parlement de donner son opinion en toute transparence.

Si l'Assemblée nationale et le Sénat n'étaient pas d'accord sur les modalités de ce contrôle des nominations, les deux chambres souhaitaient mettre en place « une

⁷⁸⁶ MONTAY Benoît, « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V^e République », *Jus Politicum*, n°11, décembre 2013, p.16.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, p. 17.

⁷⁸⁸ MONTAY Benoît, *ibid.*, p. 12.

⁷⁸⁹ Le comité Balladur avait proposé qu'un comité ad hoc, composé de parlementaires, se prononce par avis simple avant la publication des décrets présidentiels procédant à certaines nominations. L'objectif du Comité était triple : clarifier les compétences respectives du président de la République et du Premier ministre en matière de nominations ; circonscrire le champ des nominations susceptibles d'être visées par une procédure d'encadrement dans le but d'éviter qu'elles n'apparaissent comme le "fait du Prince" ; définir une procédure à la fois efficace et transparente.

⁷⁹⁰ Le Comité Vedel avait lui aussi proposé, en 1993, les emplois qui sont pourvus par une nomination délibérée en Conseil des ministres soit fixé par un texte de nature législative afin d'éviter que la liste puisse être modifiée par la fixation de l'ordre du jour en Conseil des Ministres.

⁷⁹¹ DEBRE Bernard, Compte-rendu intégral des débats, troisième séance du 22 mai 2008.

véritable procédure »⁷⁹². La commission des Lois de l'Assemblée nationale a estimé que le système prévu par le Gouvernement était lourd à mettre en place : quelle forme prendra cette commission ? S'agira-t-il d'un organe permanent ou ponctuel ? Sera-t-il paritaire ? Combien de membres le composerait ? Autant de questions pratiques soulevées par cette disposition. Enfin, le rapporteur Warsmann craignait qu'une telle commission devienne « *un lieu hautement politisé et où manqueraient les compétences nécessaires pour juger de profils très différents* »⁷⁹³. A l'image des pratiques américaines, l'Assemblée nationale souhaitait que l'avis sur les nominations soit rendu « *par la réunion des commissions permanentes compétentes de chaque assemblée. La réunion comprendra par conséquent les députés et les sénateurs compétents et intéressés par la nomination envisagée, et le caractère bicaméral de cette réunion permettra d'obtenir un avis unique sur les nominations, et non deux avis pouvant être divergents* »⁷⁹⁴. En outre, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait prévu un droit de veto à la majorité des trois cinquièmes⁷⁹⁵.

Le Sénat préférerait que soit créée une nouvelle catégorie de commission mixte paritaire : « *un organe non permanent constitué pour rendre un avis sur une ou plusieurs nominations, issu des commissions permanentes compétentes dans le secteur pour lequel interviendra la nomination* »⁷⁹⁶. Mais l'Assemblée nationale a jugé que la mise en place d'une telle commission serait « *complexe et peu satisfaisante* »⁷⁹⁷. Un « *compromis satisfaisant* »⁷⁹⁸ a finalement été adopté : les nominations visées par l'article 4 du projet de loi constitutionnelle seront effectuées après consultation de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le chef de l'Etat ne pourra procéder à une nomination si l'addition des votes négatifs

⁷⁹² SPONCHIADO Lucie, « Du droit de regard au droit de veto : le contrôle restreint opéré par les parlementaires sur les nominations présidentielles », *Revue française de droit administratif*, n°5, 2011, p. 1120.

⁷⁹³ WARSMANN Jean-Luc, *ibid.*

⁷⁹⁴ *Idem.*

⁷⁹⁵ L'opposition a contesté cette dernière mesure, accusant la majorité de « *verrouill[er] le dispositif au-delà du raisonnable* » en lui donnant « *un droit de veto inaccessible* » ; elle a donc déposé, sans succès, plusieurs amendements visant à obtenir un blocage des nominations à la majorité simple, plus facile à réunir pour l'opposition.

⁷⁹⁶ HYEST Jean-Jacques, Compte-rendu intégral des débats, séance du 19 juin 2008.

⁷⁹⁷ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat, de modernisation des institutions de la V^e République*, op. cit., p. 74.

⁷⁹⁸ HYEST Jean-Jacques, *ibid.*, p. 20.

dans chaque commission représente au moins trois cinquième des suffrages exprimés au sein des deux commissions⁷⁹⁹.

La loi organique du n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution a établi la liste des emplois concernés. Cette liste a ensuite été complétée à plusieurs reprises :

En 2012, a été ajouté le directeur général de la société anonyme BPI-Groupe, structure *holding* de la nouvelle banque publique d'investissement, créée la même année⁸⁰⁰. En octobre 2013, la loi organique sur la transparence de la vie publique a ajouté cette liste le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

La loi organique n° 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public a supprimé le contrôle des nominations des présidents de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France ; ces derniers sont désormais nommés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

La loi organique n° 2014-871 du 4 août 2014 relative à la nomination des dirigeants de la SNCF a ajouté aux fonctions soumises au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution :

- le président du conseil surveillance de la SNCF (établissement public *holding* de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau) ;
- le président du directoire de la SNCF (par ailleurs président du conseil d'administration de SNCF Mobilités) ;
- le président délégué du directoire de la SNCF (par ailleurs président du conseil d'administration de SNCF Réseau).

Enfin, une proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale le 24 mars 2015 a élargi le champ du contrôle par les commissions parlementaires à la nomination du président du conseil d'administration de l'Agence française pour la biodiversité.

Les parlementaires ont voulu mettre en place une procédure solennelle et transparente : l'audition est publique, les délégations de vote sont interdites⁸⁰¹, les dépouillements doivent être simultanés dans les deux assemblées afin d'éviter qu'elles ne s'influencent⁸⁰². Malgré ces précautions, la procédure de contrôle des

⁷⁹⁹ Voir le compte-rendu intégral des débats, deuxième séance du 8 juillet 2008.

⁸⁰⁰ Le contrôle parlementaire de cette nomination remplace celui qui s'exerçait auparavant sur celle du président du conseil d'administration de l'établissement public OSEO, auquel la BPI a succédé.

⁸⁰¹ Cette mesure a suscité de vives discussions entre les deux assemblées : l'Assemblée nationale souhaitait interdire les délégations de vote alors que le Sénat voulait laisser aux parlementaires cette possibilité. Les assemblées ne sont pas arrivées à se mettre d'accord sur ce point après deux lectures. L'Assemblée nationale statua en dernier recours, après l'échec de la commission mixte paritaire.

⁸⁰² Jean-Luc Warsmann estimait préférable, afin de garantir la sincérité du vote, que « *les deux commissions votent comme deux bureaux de vote dans une même élection* » et que, dès lors, « *les*

nomination suscite des critiques⁸⁰³. L'article 13 précise que « *l'audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée a été rendue public* »⁸⁰⁴ ; or, aucun délai n'est prévu entre la vacance de l'emploi et l'annonce de la personne pressentie. De même, le délai dans lequel les parlementaires doivent rendre leur avis n'est pas précisé⁸⁰⁵. Rien n'empêche donc l'Exécutif comme le Parlement de « jouer la montre » : les études américaines ont en effet montré combien le temps est un facteur clé du *confirmation process*⁸⁰⁶, pouvant être au service de stratégies politiques⁸⁰⁷. Comme le souligne Lucie Sponchiado, « *les commissaires se livrent [...] à un contrôle restreint opérant contre une erreur manifeste de nomination et cette nouvelle compétence pourrait ériger les commissions permanentes en coauteurs avec le président de la République de l'acte de nomination, ce qui emportera des conséquences contentieuses certaines* »⁸⁰⁸.

Bien qu'imparfaite, la procédure d'audition obligatoire présente tout de même des avantages. Elle apporte une triple information : non seulement les parlementaires peuvent se forger une opinion sur le candidat à travers ses réponses, mais ce dernier peut aussi saisir, à travers les questions posées, certains enjeux ou attentes liés à sa future fonction. Enfin cette audition étant publique, toute personne intéressée peut se tenir informée⁸⁰⁹.

dépouillements [aient] lieu à la même heure » ; les sénateurs ont approuvé cette précaution, AN, compte-rendu des débats, séance du 29 septembre 2009.

⁸⁰³ La Cour européenne des droits de l'Homme avait affirmé, dans ses deux avis consultatifs sur le projet de loi concernant la loi organique relative au Défenseur des droits que « *les gages d'indépendance offerts par cette procédure de l'article 13 sont insuffisants* », V. CNCDDH, Avis sur le Défenseur des droits, 30 sept. 2010, § 15, réitérant son avis de février 2010.

⁸⁰⁴ Art. 13, Constitution de 1958.

⁸⁰⁵ SPONCHIADO Lucie, *ibid.*, pp. 1120-1122.

⁸⁰⁶ GERHARDT Michael J., *The federal appointments process, A constitution and historical analysis*, Duke University Press, 2003 ; COHEN BELL Lauren, *The Senate's Use of Delay to Shape the Federal Judiciary, Political Research Quarterly*, vol. 55, n° 3, 2002, pp. 589-607.

⁸⁰⁷ Ce fut le cas en 2010, avec le départ de la présidente en décembre de la présidente du Haut conseil des Biotechnologies ; il a fallu attendre avril 2011 pour que le nom de son remplaçant pressenti, Jean-François Daihault, soit connu. Il a été auditionné par le Parlement le 3 mai 2011, soit six mois après la démission de son prédécesseur.

⁸⁰⁸ SPONCHIADO Lucie, *idem*.

⁸⁰⁹ *Idem*. Les articles 46 RAN et 16 RS prévoient que chaque commission organise la publicité de ces auditions comme elles le souhaitent. Si toutes font l'objet d'un compte-rendu écrit, disponible sur le site Internet des assemblées, les retransmissions vidéo tendent à se développer.

Partant du principe que pour contrôler il faut être informé, le Constituant a développé de manière conséquente l'information des assemblées dans des domaines jusqu'alors soustraits au pouvoir législatif : les affaires européennes, la défense et les nominations présidentielles. Les parlementaires disposent désormais d'un véritable droit de regard dans ces domaines, même si l'on peut craindre qu'il soit, en pratique, limité par la pression du fait majoritaire. En revanche, d'un point de vue institutionnel, le Constituant s'est contenté de consolider les outils de contrôle existants.

§2. Le renforcement des outils existants

Pierre Avril considérait que le contrôle parlementaire devait « *s'affirmer de manière plus concrète et plus opérationnelle, moins évanescence* »⁸¹⁰ ; c'est dans cette optique que le Constituant s'est placé en 2008. Les moyens de contrôle existants avaient montré leurs limites. Le Parlement a souhaité les renforcer en consolidant sa coopération avec la Cour des Comptes (A) et en inscrivant dans la Constitution les commissions d'enquête parlementaires (B).

A. Une coopération plus étroite entre le Parlement et la Cour des Comptes

La réforme constitutionnelle de 2008 marque un renforcement de la collaboration entre le Parlement et la Cour des Comptes. Celle-ci, apparue dès le XIX^{ème} siècle, s'est renforcée dans les années 1990⁸¹¹, date à laquelle les parlementaires ont voulu réaliser un contrôle plus efficace des finances publiques. Comme le souligne Pascal Jan, « *ce n'est pas un paradoxe si la matière budgétaire et financière constitue le cœur de la reconquête du pouvoir législatif, matière qui a toujours constitué la colonne vertébrale du contrôle parlementaire, de son émancipation à son affirmation. Contrôler les finances publiques, c'est aussi contrôler les politiques gouvernementales* »⁸¹² ; le Comité Balladur partageait cette analyse.

En matière de contrôle des finances publiques, les parlementaires s'appuient fortement sur les travaux de la Cour des Comptes, réputés pour leur rigueur et leur

⁸¹⁰ THIERS Éric, *ibid.*, p. 71.

⁸¹¹ « *La loi du 14 septembre 1822 remet à la Cour des comptes la responsabilité de certifier l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des Finances après que la loi du 27 juin 1819 oblige la Cour à assister les chambres. Cette compétence n'a jamais été exploitée par les parlementaires pour accroître leur emprise sur l'exécutif [...]. À la décharge du Parlement, ces aspects du contrôle budgétaire ne constituaient pas le cœur des préoccupations des libéraux et des partisans du régime parlementaire, encore trop peu nombreux. Cependant, les relations existent entre le Parlement et la Cour des comptes, et c'est assez naturellement que la Constitution du 27 octobre 1946 consacre la mission d'assistance de la Cour au Parlement et que la Constitution de 1958 reprend à son compte cette avancée constitutionnelle.* », JAN Pascal, « Parlement et Cour des Comptes », *Pouvoirs*, n°146, 2013/3, p. 117.

⁸¹² *Ibid.*, p. 108.

impartialité. Véritable « *auxiliaire de démocratie* »⁸¹³, cette dernière constitue une source d'information privilégiée pour le Parlement : c'est pourquoi, afin de bénéficier de son expertise, il a cherché à étendre la mission d'assistance de la Cour, avec pour point d'orgue l'adoption de la LOLF⁸¹⁴. En pratique, cette coopération prend la forme de rapports⁸¹⁵ transmis au Parlement afin d'alimenter sa réflexion⁸¹⁶. La collaboration de la Cour lui est particulièrement utile lors de l'examen des lois de finances : elle « *livre ses analyses sur l'exécution des crédits par mission et par programme [...], elle évalue la pertinence des enveloppes globalisées et fongibles mises à la disposition des ministres* »⁸¹⁷. La Cour produit également « *un rapport préliminaire au rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques qui structure le débat d'orientation budgétaire* »⁸¹⁸ ; elle ne manque pas d'analyser « *les modifications budgétaires opérées par les décrets d'avance* »⁸¹⁹. Enfin, chaque projet de loi de finances est accompagné d'un rapport de la Cour des comptes « *sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans le projet de loi de finances rectificative ou de règlement* »⁸²⁰. En outre, les commissions des Finances sont destinataires de certains rapports thématiques, tels que les « bleus » relatifs aux comptes et à la gestion des entreprises publiques⁸²¹ ou les référés adressés au Gouvernement par la Cour et leurs réponses⁸²². Les commissaires utilisent ces informations pour poser des questions écrites, organiser des auditions ou déposer des propositions de loi. La LOLF a également élargi la collaboration entre la Cour des Comptes et les parlementaires en leur permettant de demander des informations ponctuelles : l'article 58 impose à la Cour « *l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation* »⁸²³. En outre, il autorise les commissions des Finances et des Affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat à demander des enquêtes sur les organismes qu'elles contrôlent. La Cour dispose d'un délai de huit mois avant de rendre ses conclusions à la commission qui a émis la demande ; cette dernière doit ensuite statuer sur leur publication⁸²⁴. Cette disposition a reçu de nombreuses applications, « *signe d'une détermination parlementaire à exercer totalement et pleinement le contrôle parlementaire budgétaire* »⁸²⁵ : de 2001 à 2013, près de cent-dix demandes ont été adressées à la Cour, preuve de l'intérêt que les parlementaires portent à cette procédure et de son

⁸¹³ PRAT Michel-Pierre, JANVIER Cyril, « La Cour des Comptes, auxiliaire de la démocratie », *Pouvoirs*, Seuil, n°146, 2013/3, pp. 97-107.

⁸¹⁴ Rappelons qu'il s'agit d'un texte d'initiative parlementaire, adopté de manière consensuelle, preuve que la nécessité pour les chambres de bénéficier de l'expertise de la Cour des Comptes fait l'unanimité chez les parlementaires, et ce au-delà des clivages partisans.

⁸¹⁵ Selon le premier président de la Cour des Comptes, cette dernière « *remet près d'une centaine de rapports par an au Parlement* », SEGUIN Philippe, « Du contrôle parlementaire, par Philippe Séguin », *Le Monde*, 27 mai 2008.

⁸¹⁶ Art. 58, Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

⁸¹⁷ JAN Pascal, *ibid.*, p. 110.

⁸¹⁸ *Idem.*

⁸¹⁹ *Idem.*

⁸²⁰ *Idem.*

⁸²¹ Art. L. 135-3, Code des juridictions financières.

⁸²² Art. L. 135-5, Code des juridictions financières.

⁸²³ Art. 58-1, Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

⁸²⁴ Art 58-2, Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

⁸²⁵ JAN Pascal, « Parlement et cour des comptes », *ibid.*, p. 112.

utilité. Sans doute le délai restreint de huit mois et la publicité qui est faite de ces enquêtes par la commission des Finances expliquent-ils en partie son succès⁸²⁶.

Le Parlement dispose donc d'une information abondante et de qualité mais, en règle générale, sous-utilisée. Pour le Comité Balladur « *l'insuffisante exploitation des données tient, pour une large part, à ce que la Cour des Comptes ne travaille que pour les commissions des finances et les missions d'évaluation et de contrôle (y compris en matière sociale), lesquelles agissent en ordre dispersé* »⁸²⁷. Pour que le Parlement coopère plus étroitement avec la Cour des Comptes, il proposait que l'« *article 24 (fasse mention) de ce que le Parlement est assisté, dans ses fonctions de contrôle et d'évaluation des administrations, par la Cour des comptes* »⁸²⁸. Bien entendu, le Parlement aurait pu solliciter en sus d'autres organismes d'audit et d'évaluation, publics ou privés. Cette disposition consacrait « *au rang le plus élevé de la hiérarchie des normes, de missions non-juridictionnelles confiées à la Cour par la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF)* »⁸²⁹. Aux yeux du Comité, mentionner dans la Constitution une mission d'assistance de la Cour des Comptes au Parlement ne portait pas atteinte à l'indépendance de la Cour tout en créant « *les conditions d'un meilleur dialogue* »⁸³⁰.

En effet, la Cour des Comptes est particulièrement attachée à son indépendance, comme l'attestent les déclarations de Philippe Séguin, le premier président de l'époque : « *Le Parlement a déjà à sa disposition une grande masse d'expertises et peut solliciter la Cour sur les sujets qu'il souhaite. Il ne servirait donc à rien de vouloir rattacher la Cour au Parlement. Elle est déjà à sa disposition. Le véritable enjeu n'est pas le positionnement de la Cour, mais la capacité du Parlement à exploiter l'expertise dont il est déjà destinataire. Je suis convaincu que l'aide que la Cour apporte au Parlement est d'autant plus utile et d'autant plus crédible qu'elle vient d'une institution reconnue par tous comme indépendante. Voilà pourquoi nous défendons le statut actuel de la Cour, celui d'une juridiction indépendante. Ce statut ne nous empêche en rien de répondre aux demandes du Parlement. Il garantit en revanche l'impartialité de notre programmation et de nos observations. Qui trop embrasse, mal étreint... Faire de la Cour un*

⁸²⁶ *Idem.*

⁸²⁷ *Idem.*

⁸²⁸ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, proposition n°42.

⁸²⁹ GRABALAS Fanny, « La Cour des Comptes, entre conseil et assistance », *IRENEE*, Université Nancy, 2001.

⁸³⁰ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *op. cit.*, p. 54.

service du Parlement détruirait à coup sûr ce qui fait la pertinence et la légitimité de cette institution »⁸³¹. L'indépendance de la Cour est d'autant plus essentielle qu'elle garantit à la représentation nationale de bénéficier d'informations fiables et impartiales⁸³².

L'article 21 du projet de loi constitutionnelle mentionnait donc l'assistance prêtée par la Cour des Comptes au Parlement, selon les préconisations du Comité Balladur : il précisait que la « *Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Elle contribue à l'évaluation des politiques publiques* »⁸³³. Cet article était lourd de conséquences : en pratique, l'ensemble des commissions permanentes, ainsi que les commissions d'enquête, pouvaient demander des études à la Cour des Comptes, au même titre que la commission des Finances⁸³⁴.

Conscients de la richesse de la collaboration entre le Parlement et la Cour, le Sénat et l'Assemblée nationale ont souhaité l'étendre. Les sénateurs ont élargi les compétences de la Cour en matière de finances publiques.

Deux amendements identiques, déposés par le groupe socialiste et l'union des démocrates, ont été adoptés en séance publique contre l'avis du rapporteur : ils précisaient que la Cour des Comptes « *exprime son opinion sur la sincérité des comptes de l'État et de la sécurité sociale* » ; il s'agissait pour leurs auteurs « *d'élever au rang constitutionnel l'exigence de sincérité des comptes publics* »⁸³⁵ posée dans la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances⁸³⁶. Le Ministre Karoutchi a considéré que « *ça ne coûtait pas cher d'accorder ce point à l'opposition* »⁸³⁷; il s'est donc déclaré « *pas forcément opposé à cette idée* »⁸³⁸ et

⁸³¹ SEGUIN Philippe, « Du contrôle parlementaire, par Philippe Séguin », *Le Monde*, 27 mai 2008

⁸³² JAN Pascal, *ibid.*, pp. 107-116.

⁸³³ Art. 21, *Projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la V^e République*, *op.cit.*

⁸³⁴ En première lecture, Jean-Luc Warsmann a considéré que la formulation du Gouvernement portait à confusion. Selon lui, « *le Parlement disposera de l'assistance exclusive de la Cour des comptes pour sa fonction de contrôle de l'action du Gouvernement, tandis que l'assistance en matière de contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement est une assistance conjointe au Parlement et au Gouvernement. Le fait que l'assistance de la Cour des comptes soit exclusive devrait avoir des conséquences sur ses modalités. Le législateur pourra par exemple prévoir une transmission préalable de certains programmes de contrôle établis par la Cour des comptes. Il pourra exiger la remise des travaux demandés au titre du contrôle dans des délais contraignants et sans que la Cour des comptes puisse invoquer son propre programme de travail pour se soustraire à la demande ou la reporter* ». Le contrôle de l'action du Gouvernement fixe les limites de l'assistance pouvant être demandée par le Parlement à la Cour des Comptes. Devant l'importance que la mission d'assistance pourrait avoir sur le travail du Parlement et celui de la Cour des comptes, le rapporteur préconisait de renvoyer la définition des conditions et limites de cette assistance à une loi organique ; le Sénat s'est rangé à cet avis.

⁸³⁵ ARTHUIS Jean, Sénat, séance du 23 juin 2008.

⁸³⁶ Sénat, Compte-rendu intégral des débats, séance du 23 juin 2008.

⁸³⁷ Entretien avec un collaborateur de Jean-Luc Warsmann.

s'en est remis à la sagesse des sénateurs. En revanche, la commission des lois de l'Assemblée nationale a contesté cette formulation au motif qu'on ne demande pas à la Cour des Comptes une opinion, mais une affirmation⁸³⁹ ; elle a supprimé la mention relative à la sincérité des comptes de l'État et de la sécurité sociale. Néanmoins, tenant compte de la préoccupation exprimée par le Sénat, les députés ont introduit à l'article 21 une disposition selon laquelle « *les comptes des administrations publiques sont équilibrés et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* »⁸⁴⁰ ; cette formulation a été approuvée par les sénateurs car elle satisfaisait l'intention première du législateur : « *octroyer à la Cour mission générale et permanente de s'assurer du « bon emploi des fonds publics », en tant qu'institution supérieure de contrôle* »⁸⁴¹.

Les députés, quant à eux, ont étendu l'assistance de la Cour à l'évaluation des politiques publiques :

Les commissaires socialistes avaient déposé un amendement visant à permettre que « *le Parlement puisse bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes pour l'évaluation des politiques publiques* »⁸⁴². Cette mesure a obtenu le soutien de Jean-Luc Warsmann, qui a jugé que la « *mention de la fonction d'évaluation de la Cour des Comptes dans la présente révision est dissociée de tout autre lien avec le Parlement et le Gouvernement que celui exprimé par la place de l'article 47-2 au sein du titre de la Constitution consacré aux relations entre le Parlement et le Gouvernement* »⁸⁴³. Non seulement l'adoption de cet amendement participait de la stratégie de négociation avec l'opposition mais Jean-Luc Warsmann, très concerné par l'évaluation des politiques publiques, « *partageait véritablement leur position* »⁸⁴⁴. L'amendement SRC a également été approuvé par le Sénat⁸⁴⁵.

⁸³⁸ KAROUTCHI Roger, Sénat, séance du 23 juin 2008.

⁸³⁹ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n°993), de modernisation des institutions de la Ve République, op.cit.*, p. 148.

⁸⁴⁰ WARSMANN Jean-Luc, amendement n°25.

⁸⁴¹ PRAT Michel-Pierre, JANVIER Cyril, « La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », *op.cit.*, p. 97.

⁸⁴² Amendement n°176.

⁸⁴³ WARSMANN Jean-Luc, *idem*.

⁸⁴⁴ Entretien avec un collaborateur de Jean-Luc Warsmann.

⁸⁴⁵ Selon Jean-Jacques Hiest, « *la formulation adoptée par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des lois et des membres du groupe socialiste, permet[ait] de souligner, par cohérence avec l'amendement adopté à l'article 24 de la Constitution, que la mission d'évaluation des politiques publiques incombe au premier chef au Parlement et au Gouvernement et que dans ce cadre, les pouvoirs législatifs et exécutifs peuvent bénéficier du concours de la Cour des comptes. L'évaluation des politiques publiques couvre un champ plus large que le contrôle de l'action du Gouvernement car il inclut toute question relative aux entreprises publiques, aux finances sociales, aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics* », HYEST Jean-Jacques, *Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République*, Sénat, n°387, Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juin 2008, p. 146.

Cette nouvelle mission d'assistance en matière d'évaluation des politiques publiques apparaît comme « *prolongeant les changements institués par la LOLF en vue de l'établissement d'une nouvelle gouvernance financière* »⁸⁴⁶. En effet, la LOLF visait à renforcer les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire⁸⁴⁷, renforcement qui passait par une collaboration plus étroite avec la Cour, dont l'indépendance garantissait une information fiable. Parce qu'aucune bonne décision budgétaire ne peut être prise sans une information de qualité, « *les contrôles [effectués par la Cour] deviennent par là même des instruments stratégiques d'aide à la décision* »⁸⁴⁸.

La LOLF a entraîné « *une mutation du contrôle de régularité de l'exécution du budget de l'Etat en contrôle des résultats et de la performance* »⁸⁴⁹. La Cour a profondément changé son approche et ses méthodes de travail : « *il ne s'agit pas de dénoncer au ministre ou au Président de la République tel ou tel errements, mais de vérifier la pertinence des hypothèses de travail définies ou des résultats présentés pour garantir la réalisation des performances* »⁸⁵⁰. Dès lors, sans qu'elle aille jusqu'à se prononcer sur l'opportunité politique des décisions prises par l'Exécutif, « *l'évaluation impliquée par le contrôle de performance sur l'efficacité et l'efficacités des entités et des politiques relevant de la compétence de la Cour la conduit nécessairement à orienter les choix des pouvoirs publics, tant il est vrai que la recherche de l'efficacité est devenue l'élément incontournable de l'action publique* »⁸⁵¹. En 2008, l'évaluation n'était pas étrangère à la Cour : elle était au contraire « *l'apanage de la juridiction financière, méthode à peine cachée de l'examen de la gestion (...) la méthode évaluative consiste en effet à analyser l'économie, l'efficacité, l'efficacités de la gestion des organismes publics et des*

⁸⁴⁶ GRABALAS Fanny, *ibid.*, p. 13.

⁸⁴⁷ MIGAUD Didier, « Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement », *RFFP*, n° 73, 2001, p. 37.

⁸⁴⁸ ESCLASSAN Marie-Christine, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers à la nouvelle gestion publique », *RFFP*, n° 101, 2008.

⁸⁴⁹ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁵⁰ ALVENTOSA Jean-Raphaël, « La Cour des Comptes : une place constitutionnelle renforcée », *Les Petites Affiches*, n° 254, 2008, p. 82. Voir également DAUTRY Philippe et LAMY Philippe, « Contrôle de la gestion publique par la Cour des Comptes et le Parlement : concurrence ou complémentarité ? », *RFFP* n° 80, 2002, p. 119.

⁸⁵¹ GRABIAS Fanny, *ibid.*, p. 6.

politiques publiques »⁸⁵². La réforme de 2008 a donc élevé « *au niveau constitutionnel des attributions en matière d'évaluation reconnues, en des termes différents, par les articles 57 et 58 de la LOLF* »⁸⁵³.

Le nouvel article 47-2, issu de la révision de 2008, a également redéfini la collaboration entre la Cour des Comptes et les assemblées. Auparavant, les missions d'assistance de la Cour au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale figuraient aux derniers aliéas des articles 47 et 47-1 de la Constitution. Désormais, avec l'article 47-2, un article lui est spécifiquement dédié⁸⁵⁴, qui consacre implicitement la fonction de conseil de la Cour⁸⁵⁵. Allant « *au-delà de la filiation pure et simple avec [ses] travaux habituels* »⁸⁵⁶, la réforme place la Cour dans une « *phase nouvelle tout à fait différente, consacrée à la détermination préalable des orientations et des choix* »⁸⁵⁷ où elle « *apparaît finalement comme un organe d'évaluation et d'expertise pour l'ensemble de la réflexion budgétaire, une fonction qui dépasse très largement sa fonction traditionnelle de gardien des règles budgétaires* »⁸⁵⁸. Avec l'évaluation des politiques publiques, le conseil que la Cour fournit au Parlement change de dimension, même s'il s'avère juridiquement limité⁸⁵⁹ : il dépasse le champ des finances publiques pour faire de la rue Cambon « *un aiguillon de la bonne politique* »⁸⁶⁰, revalorisant ainsi la place de la Cour dans les institutions.

⁸⁵² CRUCIS Henry-Michel, « L'article 47-2 de la Constitution, la réforme de la Cour des Comptes et la responsabilité des gestionnaires de fonds publics », *AJDA*, 2009, p. 1408.

⁸⁵³ GRABIAS Fanny, *idem*.

⁸⁵⁴ CARCASSONNE Guy, *La Constitution, op.cit.*, p. 233.

⁸⁵⁵ Selon Fanny Grabias « *la reconnaissance et l'élargissement constitutionnel des missions de la Cour, au travers notamment de l'évaluation des politiques publiques, nous conduit à y voir une reconnaissance implicite de la fonction de conseil de l'institution : le constituant confie à la Cour une mission nouvelle qui aura, selon nous, tendance à développer les recommandations et leur suivi, et surtout dans un domaine qui concerne désormais l'ensemble de la sphère publique* », *ibid.*, p. 14-15

⁸⁵⁶ ESCLASSAN Marie-Christine, « Les évolutions de la place de la Cour des Comptes dans le processus de décision budgétaire », *RFFP*, n° 59, 1997, p. 35.

⁸⁵⁷ *Ibid.*

⁸⁵⁸ *Ibid.*

⁸⁵⁹ Comme le précise Fanny Grabias, « *implicitement reconnue par la révision constitutionnelle de 2008, la fonction de conseil n'est pourtant pas juridiquement consacrée. Les limites à cette consécration se révèlent dans le partage des fonctions d'évaluation avec les pouvoirs publics, mais également dans l'analyse de la fonction de conseil telle qu'on la rencontre ailleurs, qui tendrait à faire de la Cour un conseiller singulier* », *ibid.*, p. 17.

⁸⁶⁰ SEGUIN Philippe, « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP*, n° 100, 2007, p. 223.

Le Parlement devait toutefois préciser, non seulement la notion d'évaluation, qui n'a pas été définie par le Constituant, mais aussi les modalités d'assistance de la Cour au Parlement en la matière. Pour ce faire, l'Assemblée nationale a choisi, conformément aux préconisations du comité Balladur, d'instituer, à l'occasion de la réforme de son règlement en 2009, un « *comité d'évaluation et de contrôle* », chargé de coordonner les demandes qui seront formulées par les différents organes internes de l'Assemblée nationale à la Cour des Comptes⁸⁶¹. Le Conseil Constitutionnel a censuré une partie du dispositif au motif qu'« *il n'appartient pas au règlement mais à la loi de déterminer les modalités selon lesquelles un organe du Parlement peut demander cette assistance* »⁸⁶². Pour satisfaire le Conseil Constitutionnel, l'Assemblée nationale a adopté, le 3 février 2011, la loi n° 2011-140 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, qui établit les modalités d'assistance de la Cour des Comptes au Parlement. Elle prévoit ainsi que « *la Cour peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par l'un des présidents de chacune des assemblées, de leur propre initiative ou sur proposition d'une commission permanente dans son domaine de compétence ou de toute instance permanente créée (...) pour procéder à l'évaluation des politiques publiques dont le champ de compétence dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente (...)* »⁸⁶³.

Afin d'éviter les évaluations concurrentes ou la prolifération des demandes, toutes les demandes passent par le filtre du président de l'assemblée concernée⁸⁶⁴. Le nouvel article 47-2 de la Constitution met ainsi fin à la relation exclusive que la commission des Finances entretenait avec la Cour : « *il doit être lu comme habilitant tous les organes des assemblées (commissions permanentes ou d'enquêtes) à requérir l'aide de la Cour* »⁸⁶⁵, laissant craindre une multiplication de demandes qui

⁸⁶¹ *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, adoptée le 27 mai 2009.

⁸⁶² Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009.

⁸⁶³ Art. L. 132-5, code des juridictions financières.

⁸⁶⁴ Peuvent demander l'aide de la Cour des Comptes le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (nonobstant la faculté pour le président de l'Assemblée nationale, qui est président de ce Comité, de demander de son propre chef l'assistance de la Cour des comptes), les délégations parlementaires aux droits des femmes des deux assemblées, la délégation sénatoriale à la prospective et la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, les commissions permanentes.

⁸⁶⁵ *Idem*.

paralyserait la Cour des Comptes ; or cette dernière ne peut pas réaliser plus de « quatre à cinq évaluations par an »⁸⁶⁶. Le Parlement, conscient de ce risque, a pris les moyens nécessaires pour ne pas saturer la Cour de demandes d'évaluation.

En pratique, cette assistance prend la forme d'un rapport communiqué au Parlement dans un délai de douze mois maximum⁸⁶⁷. Il ne s'agit néanmoins que d'une « assistance » à l'évaluation, car la Cour ne peut émettre que des préconisations ; il revient aux parlementaires de prendre les mesures politiques ou législatives nécessaires⁸⁶⁸.

La Cour a dû elle aussi s'adapter à sa nouvelle mission : devenant un interlocuteur privilégié du Parlement en matière d'évaluation, elle a été obligée de « préciser la démarche, pour répondre aux consultations et apporter ses conseils, puisqu'à cette occasion, elle n'est pas loin de pratiquer du conseil »⁸⁶⁹.

Comme en témoigne Philippe Hayez, conseiller maître, la Cour a dû mettre en place une nouvelle méthode de travail pluraliste : « Pour la Cour, évaluer les politiques publiques signifie aussi accepter un positionnement moins prétorien que celui que lui vaut sa fonction juridictionnelle : la Cour assiste le Parlement sans avoir le monopole de l'évaluation. [...] Dans cet exercice, la Cour recherche une « analyse aussi large et partagée que possible », ce qui ne signifie pas nécessairement le consensus »⁸⁷⁰. La Cour recourt à des « comités d'accompagnement », comprenant des personnalités extérieures ; ils sont présidés par le président de la chambre ou de la formation commune chargée de l'évaluation, le président de section ou le contre-rapporteur. La Cour s'assure en outre que les « parties prenantes » ont bien la possibilité d'exprimer leurs vues⁸⁷¹.

Cette adaptation a pris du temps, en raison notamment de la redéfinition des rapports entre la Cour et les chambres régionales des Comptes⁸⁷².

⁸⁶⁶ HAYEZ Philippe, « La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, 2015/3, n° 155, p. 70.

⁸⁶⁷ Art.3, loi n° 2011-140 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

⁸⁶⁸ GRABIAS Fanny, « La Cour des Comptes, entre conseil et assistance », *op.cit.*

⁸⁶⁹ ALVENTOSA Jean-Raphaël, « La Cour des comptes : une place constitutionnelle confortée », *ibid.*, p. 82.

⁸⁷⁰ HAYEZ Philippe, *ibid.*, p. 706.

⁸⁷¹ *Idem.*

⁸⁷² Il s'agit des évaluations sur la médecine scolaire (Cour des Comptes, 2011a) ; l'aide aux biocarburants (Cour des Comptes, 2012b) ; le soutien à l'assurance-vie (Cour des Comptes, 2012c) ; les relations entre l'administration fiscale et les particuliers et les entreprises (Cour des Comptes,

La mission d'assistance en matière d'évaluation des politiques publiques nécessitait des approches transversales, impliquant une collaboration étroite entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Avant même l'adoption de la réforme constitutionnelle, le Président de la République, dans son discours à l'occasion du bicentenaire de la Cour le 5 novembre 2007, avait demandé à cette dernière de se réformer en vue de devenir le « *grand organisme d'audit et d'évaluation des politiques publiques* »⁸⁷³ dont la France a besoin. Philippe Seguin avait alors transmis au Premier ministre, François Fillon, des propositions afin que la programmation de travaux des juridictions financières territoriales permette des enquêtes globales. Un projet de loi a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009⁸⁷⁴. Il envisageait notamment la mise en place d'une unité organique des juridictions financières ; les chambres régionales des comptes auraient alors été intégrées à la Cour⁸⁷⁵. Ce texte, contre lequel s'est élevé en partie le syndicat des juridictions financières, a suscité une vive polémique. Le Parlement a donc accordé un délai supplémentaire à la Cour et aux chambres régionales des comptes pour trouver un consensus. Après l'audition de Didier Migaud, devenu Premier Président, par la commission des lois de l'Assemblée Nationale, le 7 juillet 2010, un projet de loi remanié a été examiné par cette même commission le 15 septembre 2010. Mais ce texte, qui continuait de diviser, n'a finalement pas été adopté⁸⁷⁶.

Malgré l'échec de la réforme des chambres régionales des Comptes, la Cour des Comptes a persévéré dans sa volonté de s'organiser en vue d'évaluer au mieux les politiques publiques : elle a notamment soumis son système d'information à une analyse critique menée par le Contrôle fédéral des finances Suisse. Sans attendre qu'une procédure *ad hoc* soit adoptée, la Cour s'est également lancée dans une série d'évaluations expérimentales. Les premières évaluations de politiques publiques en collaboration avec le Parlement ont eu lieu en 2011. Six ont été engagées : deux à la demande du Parlement, plus précisément sur la saisine du président de l'Assemblée nationale, pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), respectivement sur la médecine scolaire et sur la politique publique d'hébergement

2012d) ; le contrôle de la sécurité des navires (Cour des Comptes, 2012e) et l'hébergement d'urgence des personnes sans domicile (Cour des Comptes, 2011b).

⁸⁷³ GRABIAS Fanny, *ibid.*, p. 15.

⁸⁷⁴ Il s'agissait du *projet de loi portant réforme des juridictions financières*, AN, n° 2001, 28 octobre 2009.

⁸⁷⁵ Philippe Seguin envisageait en 2009 de regrouper les vingt-deux chambres régionales des comptes en six à dix chambres interrégionales.

⁸⁷⁶ GRABIAS Fanny, *ibid.*, pp. 15-16.

des personnes sans domicile⁸⁷⁷ ; quatre réalisées à l'initiative de la Cour elle-même⁸⁷⁸. L'évaluation des politiques publiques constitue le « *grand chantier* »⁸⁷⁹ de la Cour des Comptes, dans lequel elle s'investit pleinement ; à charge pour le Parlement de faire bon usage de ce nouveau conseil dont il peut désormais disposer.

B. La constitutionnalisation des commissions d'enquête

« *Outil majeur du contrôle de l'action gouvernementale* »⁸⁸⁰, cette procédure ne figurait pas dans la Constitution⁸⁸¹ ; un amendement parlementaire adopté à l'Assemblée nationale a donc inséré dans la Constitution un article 51-2 qui prévoit que « *pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation [...] des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée* ».

Les raisons de l'adoption de cet amendement sont avant tout politiques. Jean-Luc Warsmann portait, avec Bernard Accoyer et Jean-Jacques Hyst, la responsabilité de faire adopter la réforme constitutionnelle, tâche ardue compte-tenu des clivages politiques. Des compromis ont dû être faits afin de rallier le nombre de parlementaires nécessaire à l'adoption du projet de réforme au Congrès ; des tractations politiques ont eu lieu jusqu'au dernier moment. Arnaud Montebourg « *était chargé de négocier le texte pour la gauche. Il était prêt à négocier avec le Gouvernement et a même pris publiquement position en faveur de la réforme. Mais Jean-Marc Ayrault, qui était président du groupe SRC, ainsi que François Hollande, alors Premier Secrétaire du Parti Socialiste, ne voulaient pas laisser à Nicolas Sarkozy le bénéfice d'un succès politique. Bernard Accoyer tentait donc de sonder la gauche sur ses intentions. Ils restaient dans le flou avant de conditionner leur vote à des revendications inacceptables pour la droite, comme le vote des étrangers* »⁸⁸². Bernard Accoyer s'est alors tourné vers les radicaux de gauche pour trouver les voix

⁸⁷⁷ Ces deux rapports ont été publiés en 2011.

⁸⁷⁸ Deux ont fait l'objet d'une publication en janvier 2012 sous la forme de rapports publics thématiques, l'un sur la politique d'aide aux biocarburants, l'autre sur la politique en faveur de l'assurance-vie. Les deux autres évaluations réalisées à l'initiative de la Cour ont été achevées au premier semestre 2012 ; elles portent sur la politique des relations de l'administration fiscale (la direction générale des finances publiques) avec les entreprises et les particuliers et sur la politique de sécurité des navires.

⁸⁷⁹ HAYEZ Philippe, *ibid.*, p. 710.

⁸⁸⁰ HOUILLON Philippe, « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *op.cit.*, p. 65.

⁸⁸¹ Elles étaient uniquement mentionnées dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui n'a la valeur que d'une loi ordinaire.

⁸⁸² Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

nécessaires : le Président de l'Assemblée nationale a donc accepté leur proposition d'inscrire les commissions d'enquête dans la Constitution ; il était d'autant plus favorable à cette mesure qu'il la jugeait « *inoffensive* »⁸⁸³.

Dans l'ensemble, la constitutionnalisation des commissions d'enquête a été saluée par la doctrine. Certains y ont vu « *une volonté de faire du contrôle parlementaire un instrument d'évaluation pouvant déboucher sur un travail législatif* »⁸⁸⁴. D'autres ont considéré qu'il s'agissait d'un moyen de renforcer les droits de l'opposition : si « *ce nouveau droit ne s'adresse pas spécifiquement aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires, ceux-ci en seront bien les principaux bénéficiaires* »⁸⁸⁵. D'autres encore, à l'image de Guy Carcassonne, ont regretté que l'on ne mette pas fin à cet « *interdit absurde* »⁸⁸⁶ qu'est l'impossibilité de créer une commission d'enquête lorsque des poursuites judiciaires sont engagées ; le Parlement demeure empêché d'enquêter sur les sujets qui mériteraient le plus son attention⁸⁸⁷. Lors des débats parlementaires, la majorité a systématiquement rejeté tous les amendements allant dans ce sens. Le Parlement a toutefois su s'adapter à cette contrainte : comme le soulignent Pierre Avril et Jean Gicquel, « *l'appréciation de la recevabilité est très largement fonction de celle de l'opportunité politique* »⁸⁸⁸ ; lorsqu'une information judiciaire est en cours, le Parlement adapte le champ d'investigation de la commission pour permettre sa constitution⁸⁸⁹. Les commissions d'enquête constituent « *le reflet de la rationalisation du Parlement* »⁸⁹⁰ : malgré les innovations de la réforme constitutionnelle de 2009, elles restent fortement encadrées.

⁸⁸³ *Idem*. Rappelons que la réforme constitutionnelle de 2008 a été adoptée sur le fil, avec deux voix d'avance. A gauche, seul Jack Lang a voté pour ; il lui était difficile de se prononcer contre un texte aussi fidèle aux préconisations du rapport auquel il avait activement participé.

⁸⁸⁴ HOUILLON Philippe, *ibid.*, p. 65.

⁸⁸⁵ GELARD Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution, présentée par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, Sénat, n°427, 20 mai 2009, p. 22.

⁸⁸⁶ CARCASSONNE Guy, *La Constitution, op.cit.*, p. 254.

⁸⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸⁸ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit Constitutionnel, op.cit.*, p. 312.

⁸⁸⁹ THIERS Éric, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridique : un pouvoir presque sans entraves », *op. cit.*, p. 76.

⁸⁹⁰ VALLET Elisabeth, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, n°54, 2003/2, pp. 249-278.

§3. Rendre sa place au contrôle en séance publique

Le contrôle constitue « *la fonction parlementaire par excellence* »⁸⁹¹. Pourtant, il n'occupait qu'une place mineure en séance publique. Aussi, toujours en vue de rendre le contrôle parlementaire plus efficace, le Constituant a souhaité sanctuariser un temps spécifique dans l'ordre du jour (A) ; quant aux séances de questions au Gouvernement, elles ont été modernisées (B). Enfin, afin d'éviter la multiplication des lois dites « symboliques », le Parlement peut désormais adopter des résolutions (C).

A. Le partage de l'ordre du jour

La refonte de l'article 48 de la Constitution, relatif au partage de l'ordre du jour, a provoqué d'importantes crispations entre l'Assemblée nationale et le Sénat : il s'agissait en effet d'une innovation majeure dans la mesure où elle rompait avec cinquante ans de pratique parlementaire. La maîtrise de l'ordre du jour par l'Exécutif a constitué l'un des mécanismes du parlementarisme rationalisé : « *en prévoyant une distinction entre ordre du jour prioritaire et complémentaire, en faisant bénéficier le Gouvernement d'une triple priorité*⁸⁹², et partant, en lui donnant la possibilité de déterminer la quasi-totalité du rôle des assemblées, la Constitution assurait [à l'Exécutif] une tribune d'expression même en l'absence de majorité stable »⁸⁹³. Or, l'introduction du fait majoritaire, en annihilant l'opposition, a bouleversé la perception du système imaginé par le Constituant en 1958 : « *d'élément d'équilibre du régime en temps de guerre entre les acteurs du Parlement, il est devenu une arme redoutable aux mains de Gouvernements forts d'une majorité stable* »⁸⁹⁴. Ces derniers n'ont pas hésité à mettre la main sur l'ordre du jour des assemblées : de 1986-1995,

⁸⁹¹ LAUVAUX Philippe, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, *op.cit.*, p. 35.

⁸⁹² Il s'agissait d'une triple priorité, car aux termes de l'article 48 d'alors, le Premier ministre pouvait non seulement inscrire les sujets de son choix, mais encore sélectionner les textes d'initiative parlementaire qu'il souhaitait voir évoquer, le tout dans l'ordre de passage qu'il avait déterminé.

⁸⁹³ DOUTEAUD Stéphanie, « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC*, n°87, 2011/3, p. 516.

⁸⁹⁴ *Idem*.

83 % des lois étaient d'origine gouvernementale, avec un pic en 1988 où 94 % des textes votés étaient d'origine gouvernementale. Les assemblées n'ont eu alors de cesse « *de revitaliser* »⁸⁹⁵ l'initiative parlementaire : la loi constitutionnelle du 4 août 1995, qui a instauré une séance mensuelle d'ordre du jour réservée aux assemblées, a permis de doubler la proportion de lois d'origine parlementaire : entre 1995 et 2008 ces dernières ont représenté 29,4% des textes adoptés contre 15,5% auparavant⁸⁹⁶.

Malgré ces avancées, la mainmise de l'Exécutif sur l'ordre du jour parlementaire, véritable exception française⁸⁹⁷, était considérée comme « *la marque d'un profond déséquilibre* »⁸⁹⁸. Le Comité Balladur a donc cherché « *à tracer les voies d'un meilleur équilibre* »⁸⁹⁹, en tenant compte de trois impératifs : « *donner au Parlement la maîtrise de son ordre du jour, permettre au Gouvernement de mettre en discussion, dans des délais raisonnables, les projets traduisant ses choix politiques, ouvrir à l'opposition la possibilité d'exprimer effectivement ses critiques et ses propositions* »⁹⁰⁰.

Le Comité proposait que deux semaines de l'ordre du jour soient réservées au Gouvernement afin de faire examiner les textes de son choix⁹⁰¹, les deux autres semaines devant être consacrées aux travaux du Parlement⁹⁰². Il suggérait également que la troisième semaine soit « *consacrée au travail législatif et laissée à l'appréciation de la conférence des présidents* »⁹⁰³ : elle pourrait alors inscrire à l'ordre du jour des propositions de loi ou, si elle le souhaite, des projets de loi gouvernementaux. Quel que soit le choix de la Conférence des Présidents, une journée entière de séance serait réservée aux groupes politiques n'appartenant pas à la

⁸⁹⁵ HERIN Jean-Louis, « L'ordre du jour réservé. Sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, vol. 105, n°2, 2003, p. 159.

⁸⁹⁶ BACHSCHMIDT Philippe, « Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 78, n°2, 2009, p. 350.

⁸⁹⁷ Comme l'a souligné le Comité Balladur, la « *règle qui prévaut généralement à l'étranger veut que la fixation de l'ordre du jour procède d'une négociation entre le gouvernement et sa majorité ainsi qu'avec l'opposition* », Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République *Une V^e République plus démocratique*, *op.cit.*, p. 31.

⁸⁹⁸ *Idem.*

⁸⁹⁹ *Ibid.*, p. 32.

⁹⁰⁰ *Idem.*

⁹⁰¹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, proposition n°20.

⁹⁰² *Idem.*

⁹⁰³ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une Ve République plus démocratique*, *op.cit.*, p. 32.

majorité⁹⁰⁴. Enfin, la quatrième semaine serait dédiée au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques ; les groupes n'appartenant pas à la majorité disposeraient là aussi d'une journée de séance⁹⁰⁵. Parce que le contrôle et l'évaluation souffraient d'un défaut de publicité aussi bien au sein du Parlement qu'à l'extérieur, le Comité Balladur souhaitait leur donner « *un écho plus large* »⁹⁰⁶, ce qui signifiait notamment leur accorder plus de place en séance publique.

L'article 22 du projet de loi constitutionnelle a repris les préconisations du Comité Balladur. Il proposait un partage équitable de l'ordre du jour : deux semaines d'ordre du jour réservées au Gouvernement et deux semaines avec un ordre du jour établi par la Conférence des Présidents de chaque assemblée. Les dispositions prévues dans le projet de loi ont d'abord déçu les observateurs, qui les ont jugées classiques et trop favorables au Gouvernement : l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle précisait que deux semaines seraient réservées au Gouvernement et que les deux restantes seraient partagées « *entre les fonctions législatives – pour l'examen de projets ou de propositions de lois- et les fonctions de contrôle* »⁹⁰⁷. Or, il n'était pas certain que les assemblées utilisent ce temps pour contrôler le Gouvernement car « *nombre de parlementaires estiment que l'importance de leur travail s'évalue à l'aune du nombre de lois votées, ce qui laisse penser que ces deux semaines pourraient être consacrées au vote de textes* »⁹⁰⁸.

Ce partage équitable de l'ordre du jour entre le Gouvernement et les assemblées a suscité de vifs débats : si l'Assemblée nationale y était favorable, les sénateurs considéraient que cette répartition était trop « *rigide* »⁹⁰⁹, « *complexe* »⁹¹⁰ et même « *irréaliste* »⁹¹¹ ; ils prônaient un système plus conservateur avec trois semaines à la

⁹⁰⁴ *Ibid.*, proposition n° 21.

⁹⁰⁵ *Ibid.*, proposition n° 22.

⁹⁰⁶ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *ibid.*, p. 55.

⁹⁰⁷ Exposé des motifs, *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, AN, n°820, 23 avril 2008.

⁹⁰⁸ LASCOMBE Michel, « L'article 22 (et l'article 9) », *Petites affiches*, n°97, 14 mai 2008, p.71

⁹⁰⁹ HYEEST Jean-Jacques *Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté avec modification par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République, op.cit.*, p. 154.

⁹¹⁰ *Idem.*

⁹¹¹ *Idem.*

disposition du Gouvernement et une réservée aux assemblées⁹¹². Les députés ont fini par obtenir gain de cause : l'article 48 de la Constitution prévoit désormais que « *deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour* »⁹¹³.

Si les assemblées disposent librement des deux semaines restantes, la Constitution précise toutefois qu'une « *semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques* »⁹¹⁴. Cette disposition a été introduite par Jean-Luc Warsmann : selon lui, sanctuariser une semaine d'ordre du jour dédiée au contrôle⁹¹⁵ aurait l'avantage « *d'inciter le Parlement à développer le contrôle et l'évaluation et à assurer à cette fonction une publicité* » et conférerait « *une solennité équivalente à celle de la fonction législative* »⁹¹⁶. Enfin, réserver une semaine d'ordre jour au contrôle parlementaire « *serait cohérent avec la nouvelle définition des missions du Parlement, à l'article 24 de la Constitution* »⁹¹⁷.

L'idée de dédier une semaine entière d'ordre du jour au contrôle a suscité de nombreuses réticences : les parlementaires, conscients de la faiblesse du contrôle parlementaire, ont émis des doutes quant à l'intérêt de consacrer une semaine entière d'ordre du jour au contrôle⁹¹⁸. Beaucoup ont pointé la principale difficulté de cette

⁹¹²Jean-Jacques Hiest a proposé un système beaucoup plus conservateur que celui pensé par l'Assemblée nationale : trois semaines dédiées au Gouvernement et une réservée aux assemblées. En revanche, les semaines des assemblées leur seraient exclusivement consacrées, sans possibilité pour le Gouvernement d'inscrire à l'ordre du jour des textes en navette, financiers ou relatifs aux états de crise. Comme le projet de loi initial le prévoyait, le Sénat souhaitait qu'un jour de séance par mois soit réservé à un ordre du jour arrêté par la Conférence des Présidents à l'initiative des groupes politiques minoritaires ; cette séance s'imputerait sur les semaines dont disposent les assemblées. L'opposition, cherchant à étendre le plus possible ses droits, a jugé qu'un seul jour était trop peu et a proposé de passer à trois jours par mois d'initiative parlementaire réservée aux groupes minoritaires, ce qui lui a été refusé.

⁹¹³ Art. 48 alinéa 2, Constitution de 1958 modifiée en 2008.

⁹¹⁴ Art. 48 alinéa 4, Constitution de 1958 modifiée en 2008.

⁹¹⁵ Jean-Luc Warsmann regrettait que « *la nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution qui est proposée ne prévoit pas de distinguer, au sein de l'ordre du jour fixé par la Conférence des Présidents, entre un « temps de contrôle » et un « temps de législation », contrairement à ce qui était proposé par le « comité Ballardur* », WARSMANN Jean-Luc, Rapport n° 892, *op.cit.*, p. 376.

⁹¹⁶ *Idem.*

⁹¹⁷ *Idem.*

⁹¹⁸ Arnaud Montebourg, au nom du groupe SRC, a émis des doutes sur le contenu de cette semaine. Quant à Benoist Apparu, député UMP, il craignait que les semaines réservées à l'initiative parlementaire ne soient en réalité consacrées à l'examen des textes prioritaires du Gouvernement : il s'agissait d'un véritable risque étant donné que le Gouvernement pouvait utiliser cette semaine pour

semaine : son contenu. Elle supposait que les assemblées produisent suffisamment de travaux de contrôle pour la remplir, ce dont députés et sénateurs doutaient⁹¹⁹. Pour Jean-Luc Warsmann cette semaine devait permettre de donner une visibilité inédite aux travaux de contrôle, cantonnés jusqu'alors au public restreint des commissions permanentes ; il considérait qu'elle pourrait être aisément nourrie par l'examen de propositions de résolution visant à la création de commissions d'enquête, des débats sur les conclusions d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, des propositions de résolution portant sur des propositions d'actes communautaires⁹²⁰. En outre, « *la priorité reconnue au contrôle n'implique pas l'exclusivité* »⁹²¹ : la Conférence des Présidents peut donc compléter l'ordre du jour de la troisième semaine par des initiatives législatives⁹²². On pouvait donc craindre que la semaine de contrôle soit monopolisée par les textes législatifs, perdant ainsi sa fonction initiale. A charge pour la Conférence des Présidents de faire respecter les dispositions prévues à l'article 48 et éviter ainsi toute captation de l'ordre du jour par le Gouvernement. Enfin, certains, à l'image de Didier Mauss, craignaient qu'elle ne soit une semaine d'absentéisme plus que de contrôle en raison du manque d'intérêt de nombreux parlementaires pour les travaux de contrôle et d'évaluation :

examiner les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que des textes en navette.

⁹¹⁹ De manière générale, le Sénat estimait que les assemblées n'étaient pas en capacité de nourrir deux semaines d'ordre du jour, « *sauf à reprendre de manière systématique sous la forme de propositions de loi des initiatives gouvernementales* » (HYEST Jean-Jacques, *Rapport sur le projet de loi constitutionnelle, adopté après modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des institutions de la Ve République, op.cit.*, p. 2), la quatrième semaine d'ordre du jour étant réservée à l'initiative parlementaire, les sénateurs craignaient que cette dernière ne soient détournées par l'Exécutif (Voir BACHSCHMIDT Philippe, *op.cit.* Certaines propositions de loi sont en effet suggérées par le Gouvernement : ce dernier les transmet clés en main au parlementaire qui accepte de la déposer en son nom. Ce dernier est ainsi quasiment assuré de voir son texte voté et promulgué.

⁹²⁰ Jean-Luc Warsmann avait même imaginé que, le cas échéant, la Conférence des Présidents pourrait « *consacrer tout ou partie de cet ordre du jour réservé à l'examen de projets ou de propositions de loi — ce qui serait notamment pertinent lorsque le projet ou la proposition de loi est la traduction législative des conclusions d'une mission de contrôle ou d'évaluation* ».

⁹²¹ HYEST Jean-Jacques, *Rapport sur le projet de loi constitutionnelle, adopté après modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des institutions de la Ve République, op.cit.*, p. 25.

⁹²² Jean-Luc Warsmann avait assuré qu'il serait possible à l'assemblée concernée de « *consacrer tout ou partie de cet ordre du jour réservé à l'examen des projets ou des propositions de loi* » (rapport de 1ère lecture, Assemblée nationale, p. 376).

il s'agissait selon lui de l'« *invention la plus diabolique qu'on ait trouvée pour réduire le temps de présence des parlementaires* »⁹²³.

Si Jean-Luc Warsmann est parvenu à imposer cette troisième semaine d'ordre du jour dédiée au contrôle et à l'évaluation, il n'a pas levé toutes les interrogations et les préventions qui planaient sur son contenu. Sans compter que le fait majoritaire risque de nuire à son efficacité : il sera difficile pour la majorité de critiquer une politique qu'elle a soutenue. Développer les activités de contrôle, notamment en séance publique, nécessite que la majorité opère une révolution copernicienne : se libérer de la pression partisane et du fait majoritaire. Car contrôler l'action du Gouvernement et évaluer ses politiques revient en réalité à contrôler le Président de la République, qui est devenu, dans les faits, le véritable instigateur de la politique gouvernementale⁹²⁴. Cette semaine de contrôle peut en revanche participer à la revalorisation de l'opposition⁹²⁵ : parce « *qu'elle est faite pour contrôler, pour aiguillonner la majorité* »⁹²⁶, l'opposition peut se servir de cette semaine dédiée au contrôle comme d'une tribune privilégiée pour exercer sa fonction de contre-pouvoir.

Au-delà de la question de consacrer une semaine entière de l'ordre du jour au contrôle et à l'évaluation, c'est le principe même du partage de celui-ci qui a été contesté. Certains députés, comme Didier Migaud, se sont opposés au principe de différenciation des semaines de l'ordre du jour : s'ils estimaient « *légitime de vouloir consacrer plus de temps à la fonction de contrôle et d'évaluation* »⁹²⁷, ils considéraient qu'on ne pouvait pas

⁹²³ MAUS Didier in ROGER Patrick, « Faux semblants et vrais risques du « nouveau » Parlement », *Le Monde*, Editorial & Analyses, jeudi 26 mars 2009, p.2.

⁹²⁴ LASCOMBE Michel, « Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la V^e République », *Les petites Affiches*, n°254, 19 décembre 2008, p. 87.

⁹²⁵ La réforme constitutionnelle de 2008 s'est attachée à revaloriser l'opposition : non seulement elle a été institutionnalisée – l'article 51-1C de la Constitution précise désormais que « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* » - mais un certain nombre de droits spécifiques lui ont été reconnus. Parmi ceux-là, la possibilité de disposer d'un jour de séance par mois. Voir ROZENBERG Olivier, THIERS Éric, *L'opposition parlementaire*, La documentation française, coll. Les Etudes, 2013 ; VIDAL-NAQUET Ariane, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013/3, pp. 133-147 ; NABLI Bélig, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, vol. 133, n° 2, 2010, pp. 125-141 ; SUREL Yves, « L'opposition au Parlement Quelques éléments de comparaison », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, n°2, 2011, pp. 115-129.

⁹²⁶ PRELOT Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1961, *op.cit.*

⁹²⁷ MIGAUD Didier, compte-rendu des débats, AN, deuxième séance du mercredi 28 mai 2008.

« *saucissonner les tâches du Parlement* »⁹²⁸. C'était également l'avis des sénateurs qui estimaient que la distinction entre travail de contrôle et travail législatif n'était pas toujours fondée. Les sénateurs du groupe communiste sont allés plus loin encore en affirmant que cette disposition « *ne renforç[ait] pas les pouvoirs des assemblées* »⁹²⁹. Ils considéraient que « *la force du Parlement, c'est le pouvoir législatif, le pouvoir de faire la loi. La conception républicaine de l'institution parlementaire réside en ce pouvoir* »⁹³⁰. Selon eux, le développement de la fonction de contrôle ne servait qu'à « *détourner le Parlement de sa mission première, la mission législative* »⁹³¹. Jean-Jacques Hyst, rapporteur du texte au Sénat, s'il a utilisé des arguments différents, partageait la position des sénateurs communistes : au Parlement, le travail législatif doit primer sur le contrôle et l'évaluation. Le Comité Balladur avait d'ailleurs rappelé que la réforme constitutionnelle ne devait pas conduire « *à une paralysie du processus législatif et donc, de l'action du Gouvernement* »⁹³², lequel, « *sauf à abandonner l'esprit de la V^e République, doit disposer du temps nécessaire pour mettre en œuvre sa politique* »⁹³³.

Qualifié par certains « *d'erreur lourde de conséquences* »⁹³⁴, le partage de l'ordre du jour prévu à l'article 48 a été adopté dans un climat de profond scepticisme : il témoigne de la faible confiance que certains commentateurs, comme les parlementaires eux-mêmes, avaient dans la capacité du Parlement à travailler de manière autonome, sans être sollicité par le Gouvernement. Si l'Exécutif dispose effectivement de multiples possibilités d'empiètement, la Conférence des Présidents est censée faire respecter les droits des assemblées en matière d'ordre du jour.

B. La consécration des questions au Gouvernement

⁹²⁸ *Idem.*

⁹²⁹ BORVO COHEN-SEAT Nicole, Sénat, séance du 24 juin 2008.

⁹³⁰ *Idem.*

⁹³¹ *Idem.*

⁹³² Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation des institutions de la V^e République, « La réforme institutionnelle deux ans après », Rapport, 17 mai 2010.

⁹³³ AVRIL Pierre, « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 32, n°3, 2011, p. 186.

⁹³⁴ MAZEAUD Pierre, « La révision de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 77, n° 1, 2009, p. 150.

Pragmatique, le Comité Balladur souhaitait utiliser la médiatisation dont bénéficient les questions d'actualité pour donner une visibilité plus importante aux travaux de contrôle : il a suggéré que certaines séances de questions d'actualité « soient consacrées à des sujets préalablement définis et que la réplique et la relance des questions soient possible »⁹³⁵. Ces séances, retransmises à la télévision, pouvaient permettre aux parlementaires de valoriser leur travail de contrôle, notamment auprès du grand public, dans le cadre d'un échange avec le Gouvernement dans l'Hémicycle. Il souhaitait également que ces séances soient réservées à l'opposition, montrant ainsi que, dans le système majoritaire actuel, le contrôle et l'évaluation constituaient avant tout une préoccupation de l'opposition. Et puisque l'opposition contrôle plus volontiers le Gouvernement, le Comité estimait nécessaire que la majorité et les autres groupes disposent d'un temps de parole équivalent⁹³⁶. Enfin, le Comité souhaitait que des séances de questions d'actualité puissent être organisées en session extraordinaire⁹³⁷ ; en effet, alors que le Parlement a siégé en session extraordinaire en juillet 2007, il n'a pu interroger le Gouvernement qu'à partir du mois d'octobre.

Conscient de l'importance médiatique et politique prise par les questions d'actualité au fil des années, le Gouvernement, dans l'article 22 du projet de loi constitutionnelle, a prévu qu' « une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, [soit] réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement »⁹³⁸, conformément aux préconisations du Comité Balladur⁹³⁹ ; cette mesure, qui a fait consensus dans les deux assemblées, a été adoptée sans difficulté et sans aucune modification.

C. Un changement substantiel : le vote de résolutions parlementaires

⁹³⁵ *Idem.*

⁹³⁶ *Ibid.*, proposition n° 44.

⁹³⁷ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, proposition n° 45.

⁹³⁸ Art. 22, *Projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la V^e République*, *op.cit.*

⁹³⁹ Ce n'était qu'une faculté exceptionnellement mise en œuvre.

Afin d'éviter les lois bavardes et sans portée normative, le Comité Balladur préconisait d'autoriser le Parlement à voter des résolutions⁹⁴⁰ ; ces textes, non contraignants à l'égard du Gouvernement, devaient permettre à la représentation nationale d'exprimer des vœux, des opinions ou une préoccupation. Là encore, voter des résolutions est un droit reconnu à de nombreux Parlements européens, tels que les Parlements britannique, allemand ou suédois. En France, parce que les résolutions ont pu constituer un moyen détourné de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, les auteurs de la Constitution de 1958 ont veillé à les proscrire : le Conseil Constitutionnel a refusé, dans sa décision du 17 juin 1959 portant sur le règlement de l'Assemblée nationale, qu'elles soient rétablies, au motif que la responsabilité du Gouvernement ne peut être mise en cause « *que dans les conditions et suivant les procédures fixées par les articles 49 et 50* »⁹⁴¹ de la Constitution. Les réformes constitutionnelles 1992 et 1999 ont cependant mis en place une procédure qui permet aux assemblées de voter des résolutions sur les propositions d'actes communautaires de nature législative⁹⁴². L'impossibilité pour le Parlement de voter des résolutions a eu deux inconvénients majeurs : lorsque le Gouvernement souhaitait consulter le Parlement sur l'orientation de sa politique dans un domaine précis, il ne pouvait le faire qu'en déposant un projet de loi ou en prononçant un discours de politique générale, ce qui engageait sa responsabilité⁹⁴³ ; or, il est bien moins contraignant de voter une résolution. En outre, l'impossibilité faite au Parlement d'adopter des résolutions a conduit à la multiplication de lois dites « mémorielles »⁹⁴⁴ ; ces textes, qualifiés par Robert Badinter de « *lois compassionnelles* »⁹⁴⁵, ont en commun « *de se référer à un événement du passé, non pour punir rétroactivement ses auteurs, mais pour établir entre le passé et le présent un lien de « reconnaissance », dans toutes les significations de ce mot : le constat*

⁹⁴⁰ *Ibid.*, proposition n°48.

⁹⁴¹ Décision n°59-2 DC du 17 juin 1959.

⁹⁴² Art.5, Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre : "Des Communautés européennes et de l'Union européenne" ; art.2, Loi constitutionnelle n°99-49 du 25 janvier 1999 modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution.

⁹⁴³ HOUILLON Philippe, « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *op.cit.*, pp. 63-64.

⁹⁴⁴ On peut citer par exemple la loi n° 2000-644 du 10 juillet 2000 instaurant une journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'État français et d'hommage aux Justes de France, la loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915 ou la loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 – dite « Loi Taubira » – tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage.

⁹⁴⁵ ACCOYER Bernard, *Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur les questions mémorielles*, AN, n°1262, mars 2008, p. 22.

d'une réalité, l'expression d'une gratitude ou au contraire la contraction d'une dette »⁹⁴⁶. Or, elles comportent de nombreux risques : inconstitutionnalité, atteinte à la liberté d'opinion et d'expression ou à la liberté des enseignants et des chercheurs, remise en cause des fondements de la discipline historique, fragilisation de la société ou création de tensions diplomatiques⁹⁴⁷. C'est pourquoi, afin que la loi soit uniquement normative et que le Parlement retrouve sa fonction tribunitienne, le Comité Balladur souhaitait que ce dernier puisse voter des résolutions : en pratique, le règlement des assemblées pourrait prévoir un délai minimum entre le dépôt de la résolution et son inscription à l'ordre du jour, ainsi que des règles relatives aux modalités de signature et de présentation des propositions de résolution. Cette proposition, jugée par Pierre Avril comme « l'une des voies d'affirmation du Parlement »⁹⁴⁸, était conçue comme une nouvelle forme de contrôle puisque le Parlement était appelé à émettre un avis sur un sujet déterminé.

Le Comité suggérait également que le Parlement puisse voter des résolutions sur les questions européennes⁹⁴⁹ : car même si la Commission européenne transmet au Parlement l'ensemble des projets d'actes, de nature législative ou non⁹⁵⁰, il faut l'accord du Gouvernement pour que les deux assemblées soient autorisées à délibérer sur des questions, comme la négociation d'un traité européen, qui ne prennent pas la forme d'un projet d'acte européen comportant des dispositions de nature législative au sens national du terme⁹⁵¹. Considérant que cette situation n'est pas satisfaisante, le Comité Balladur avait proposé d'étendre l'obligation de transmission au Parlement à l'ensemble des documents, projets et actes émanant d'une institution de l'Union européenne⁹⁵². Enfin, le Comité avait suggéré que le Parlement puisse voter des résolutions en matière internationale⁹⁵³ ; non contraignantes pour le Gouvernement, elles traduiraient l'état d'esprit de la Représentation Nationale. Si la résolution

⁹⁴⁶ *Idem.*

⁹⁴⁷ *Ibid.*, pp. 36-56.

⁹⁴⁸ AVRIL Pierre in HOUILLON Philippe, *ibid.*, p. 64.

⁹⁴⁹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, proposition n°51.

⁹⁵⁰ Ce qui n'ouvre pas pour autant la possibilité de voter des résolutions.

⁹⁵¹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une Ve République plus démocratique*, *ibid.*, p. 61.

⁹⁵² Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, proposition n°51.

⁹⁵³ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, proposition n°54.

soutient l'action du Gouvernement, ce dernier pourrait en tirer avantage dans la conduite des négociations en cours⁹⁵⁴.

Là encore, la question du vote des résolutions a donné lieu à des oppositions de principe entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Alors que l'article 12 du projet de loi constitutionnelle autorisait le Parlement à voter des résolutions, Jean-Luc Warsmann, Bernard Debré et Jacques Myard ont considéré « *qu'une véritable revalorisation du Parlement passait plus sûrement par l'élargissement de ses fonctions – notamment l'évaluation des politiques publiques – et le renforcement de ses missions de vote de la loi et de contrôle de l'action du Gouvernement que par l'adoption d'une procédure, celle des résolutions, qui cantonne le Parlement dans une voie sans issue – sans portée normative ni action de contrôle* »⁹⁵⁵. En outre, l'Assemblée nationale redoutait que le caractère non contraignant des résolutions ne crée des frustrations qui conduisent, pour les dépasser, au dépôt de propositions de loi. En revanche, le Sénat, favorable à cette mesure⁹⁵⁶, a obtenu gain de cause⁹⁵⁷.

En 2008, le Constituant n'a pas rejeté le principe des résolutions compte-tenu de la stabilité dont la V^{ème} République a fait preuve : il leur a même conféré une solennité plus importante que celle initialement envisagée par le Gouvernement. Les sénateurs ont en effet voulu que les conditions de vote des résolutions soient fixées par une loi organique et

⁹⁵⁴ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *ibid.*, p. 63.

⁹⁵⁵ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n°993), de modernisation des institutions de la V^e République, op. cit.*, p. 118.

⁹⁵⁶ Cette mesure a fait consensus au Sénat comme en témoignent les six amendements allant dans ce sens, déposés par les sénateurs de tous bord. En effet, la possibilité pour le Parlement de voter des résolutions était une mesure défendue par les sénateurs PS : peu « *convaincus par les amendements* » présentés par l'Assemblée nationale, les sénateurs PS considéraient que le « *Parlement doit pouvoir s'exprimer et prendre position sur des sujets essentiels sur lesquels nos concitoyens s'interrogent* ». La seule différence de vue entre la majorité sénatoriale UMP et l'opposition concernait les conditions de ce vote : alors que le rapporteur tenait à préciser, pour rassurer l'Assemblée nationale, que ce vote se déroulerait dans des conditions fixées par une loi organique et que les propositions de résolution mettant en cause, directement ou indirectement, la responsabilité du Gouvernement seraient irrecevables, le PS ne voulait « *pas poser de limites au vote de résolutions par le Parlement* » (SUEUR Jean-Pierre, Sénat, séance publique du 20 juin 2008).

⁹⁵⁷ Le vote des résolutions était une mesure également défendue par les députés du groupe PS. Le rapporteur, dans le cadre des négociations avec l'opposition, se devait de trouver un consensus. Puisque l'opposition acceptait le principe d'encadrement des propositions de résolution, il ne pouvait supprimer la possibilité pour le Parlement d'adopter des résolutions. Cette rédaction a permis aux deux assemblées de trouver un accord.

non pas par le règlement des assemblées⁹⁵⁸. Comme l'a souligné Xavier Prétot, « *il n'est pas innocent ainsi que le constituant ait substitué, en définitive, la loi organique au règlement des assemblées pour déterminer les modalités d'adoption des résolutions* »⁹⁵⁹ : si cette préférence marque la volonté des parlementaires de conférer une plus grande solennité au vote des résolutions⁹⁶⁰, elle peut également apparaître comme le signe d'une certaine défiance à l'égard des règlements des assemblées⁹⁶¹.

Parce que les résolutions étaient considérées « *comme un risque* »⁹⁶², par les députés notamment, le Constituant a encadré leur procédure d'adoption⁹⁶³. Si le Parlement est désormais autorisé à voter des résolutions, cette pratique reste très limitée. Les résolutions subissent en effet un double contrôle : le Gouvernement a la faculté de déclarer irrecevable une résolution avant son inscription à l'ordre du jour s'il estime que son adoption ou son rejet est de nature à engager sa responsabilité ou si elle contient des injonctions à son égard⁹⁶⁴. La possibilité « *conférée au Gouvernement de déclarer l'irrecevabilité des résolutions figurait déjà dans le projet de modification du règlement intérieur de l'Assemblée nationale rejeté par le Conseil Constitutionnel en 1959* »⁹⁶⁵.

Faire du Gouvernement le seul organe apte à vérifier la recevabilité des résolutions pose question : certains n'ont pas manqué de s'inscrire en faux contre « *une disposition [...] contraire à la séparation des pouvoirs* »⁹⁶⁶ ; on peut en effet se demander pourquoi le contrôle de la recevabilité des résolutions n'a pas été dévolu à la Conférence des Présidents

⁹⁵⁸ HYEST Jean-Jacques, *Rapport sur le projet de loi constitutionnel, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Vème République*, op.cit., p. 115

⁹⁵⁹ PRETOT Xavier in LUCHAIRE François, CONAC Gérard, PRETOT Xavier (dir.), *La Constitution de la République française*, 3^e éd., Economica, Paris, 2009, p. 922.

⁹⁶⁰ NIQUEGE Sylvain. « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 84, n°4, 2010, p. 882.

⁹⁶¹ Comme le fait remarquer Sylvain Niquège, « *cette méfiance vis-à-vis des règlements intérieurs des assemblées et de leurs modifications est parfaitement exprimée, pour la III^e République, dans le traité d'E. Pierre. Le règlement y est présenté comme n'étant qu'« en apparence la loi intérieure des Assemblées ». Il constitue en réalité « un instrument redoutable aux mains des partis » ayant « souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques » (E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, tome I, édition Loysel, Paris, 1989, p. 490) »*, idem.

⁹⁶² NIQUEGE Sylvain, *ibid.*, p. 890.

⁹⁶³ Idem.

⁹⁶⁴ Art 34-1, alinéa 2, de la Constitution.

⁹⁶⁵ NIQUEGE Sylvain, *ibid.*, p. 882.

⁹⁶⁶ SUEUR Jean-Pierre, Sénat, séance du 16 juillet 2008.

des assemblées⁹⁶⁷. Le Gouvernement a expressément voulu contrôler les propositions de résolutions : toutes les initiatives visant à soumettre la décision du Gouvernement relative à la recevabilité des résolutions à l'examen du Conseil constitutionnel ont été rejetées⁹⁶⁸. Certains parlementaires avaient proposé une saisine automatique du Conseil Constitutionnel⁹⁶⁹ ; d'autres avaient pensé à un système proche de l'irrecevabilité des propositions de loi et amendements prévue à l'article 41 de la Constitution : la saisine du Conseil – pour un simple avis, en l'occurrence – aurait été conditionnée à un désaccord entre le Gouvernement et certains organes parlementaires (président de l'assemblée concernée et/ou Conférence des Présidents)⁹⁷⁰.

On peut donc craindre que l'appréciation du Gouvernement sur les propositions de résolution soit éminemment subjective⁹⁷¹. Le critère d'injonction est en effet particulièrement difficile à définir. Pour certaines résolutions, il est évident qu'elles ne contiennent pas d'injonction : c'est le cas de celles qui se contentent d'affirmer l'attachement de la représentation nationale à certaines valeurs, à certains principes ou qui appellent qu'à la tenue d'un débat sur un thème particulier⁹⁷² ; de même, « *le simple rappel de la nécessité ou de l'obligation pour les pouvoirs publics, voire même pour le Gouvernement, de prendre les mesures utiles pour lutter contre tel phénomène ou protéger tel intérêt, ne paraît pas revêtir le degré de précision que semble devoir impliquer la*

⁹⁶⁷ NIQUEGE Sylvain, *ibid.*, p. 883.

⁹⁶⁸ *Ibid.*, p. 384.

⁹⁶⁹ Voir notamment l'amendement n°330, déposé en seconde lecture par les députés PS, qui prévoyait que « *Lorsque le Gouvernement estime qu'une résolution met en cause sa responsabilité conformément à l'alinéa précédent, la Cour constitutionnelle est saisie sur ce point* ».

⁹⁷⁰ Lors de la discussion de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, les députés Urvoas et Valls avaient déposé une série d'amendements allant dans ce sens. Les amendements n° 1800 à n° 1821 prévoyaient que si « *le Premier ministre estime qu'une proposition de résolution est irrecevable en application du deuxième alinéa de l'article 34-1 de la Constitution, il le fait savoir au président de l'assemblée intéressée avant que l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de résolution ne soit décidée. En l'absence de motivation et de publicité de la décision, la conférence des présidents peut demander l'audition du Premier ministre, puis se réunit pour émettre un avis. En cas d'avis conforme, la proposition de résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée. En cas de désaccord, le président de l'assemblée saisit pour avis le Conseil constitutionnel dans un délai ne pouvant excéder huit jours* ». Quant à l'amendement n° 4000, il prévoyait qu'en « *cas de désaccord, le président de l'Assemblée saisit pour avis le Conseil constitutionnel dans un délai ne pouvant excéder huit jours* ».

⁹⁷¹ NIQUEGE Sylvain, *ibid.*, p. 885.

⁹⁷² Voir par la proposition de résolution du député Jean-Paul Garraud appelant à un débat public sur l'instauration d'un tribunal d'assises départemental, AN, n°2171, 18 décembre 2009.

notion d'injonction »⁹⁷³. Mais la plupart des propositions de résolution « *se situent entre la proclamation la plus générale et l'injonction pure et simple. Elles composent un dégradé de situations où le Gouvernement se trouve presque toujours sollicité, quoique de façon plus ou moins précise, plus ou moins pressante. L'injonction, si elle existe, est alors moins dans la lettre que dans l'intention de l'auteur de la résolution, quelle que soit la formulation choisie par ce dernier* »⁹⁷⁴. Le Gouvernement, risque de déclarer la proposition de résolution irrecevable s'il se sent menacé.

D'autres restrictions ont également été prévues : une résolution ne peut être inscrite à l'ordre du jour si elle a le même objet qu'une proposition antérieure examinée au cours de la même session ordinaire ; là encore, ce critère n'est pas exempt de subjectivité. L'inscription à l'ordre du jour est ensuite décidée en Conférence des Présidents, à la demande d'un président de commission ou d'un président de groupe ; un délai minimal de six jours à compter de son dépôt doit être respecté avant tout examen⁹⁷⁵. Les propositions de résolutions ne sont pas examinées en commission, mais uniquement en séance publique ; en revanche, elles ne peuvent pas faire l'objet d'amendements ni être modifiées une fois qu'elles sont inscrites à l'ordre du jour. Autant de mécanismes qui permettent de protéger le Gouvernement : toutes les précautions ont donc été prises pour que les résolutions soient purement déclaratoires et ne mettent pas le Gouvernement en difficulté. Mais le principal rempart est sans conteste le fait majoritaire : en effet, la Conférence des Présidents est dominée par la majorité et cette domination numérique garantit au Gouvernement un vote en séance publique conforme à ses aspirations.

Malgré les fortes restrictions qui pèsent sur les résolutions, les parlementaires n'ont pas hésité à utiliser le nouveau droit qui leur a été accordé en 2009 : sous la XIII^{ème} législature, treize propositions de résolution ont été déposées, dont sept ont été

⁹⁷³ NIOUEGE Sylvain. *ibid.*, p. 886. Voir par exemple la résolution de Jean-François Coné et plusieurs de ses collègues sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte, adoptée à l'Assemblée nationale le 11 mai 2010 ou encore la proposition de résolution sur le rôle des services publics, déposée au Sénat par le groupe SRC le 28 mai 2009 sous le n°446.

⁹⁷⁴ NIOUEGE Sylvain, *idem*.

⁹⁷⁵ Art. 48 et 136 RAN.

adoptées⁹⁷⁶ ; sous la XIV^{ème} législature, vingt-six propositions de résolutions ont été déposées, dont six ont été rejetées⁹⁷⁷.

La réforme constitutionnelle de 2008 marque une volonté de « reparlementariser » la V^e République⁹⁷⁸ : le Constituant a fait du contrôle parlementaire l'un des leviers privilégiés de cette reparlementarisation, comme en témoigne la revalorisation sans précédent du contrôle parlementaire dans la Constitution. Cette dernière procède de l'idée que « *le rôle essentiel du Parlement moderne n'est plus de légiférer, mais de porter une appréciation éclairée sur les conditions mêmes de mise en œuvre des politiques déterminées par le gouvernement* »⁹⁷⁹ : il s'agit donc pour le Parlement de renforcer son contrôle *a posteriori* et d'initier un contrôle *a priori*.

Section 2. Une innovation majeure : les études d'impact

L'une des innovations les plus notables de la réforme constitutionnelle de 2008 en matière de contrôle et d'évaluation concerne l'obligation faite au Gouvernement de doter les projets de loi d'une étude d'impact. Cette mesure entend encadrer l'initiative gouvernementale lors de la phase pré-parlementaire du processus législatif. Comme le souligne Guy Carcassonne, les règles du parlementarisme rationalisé s'étendent désormais au stade gouvernemental⁹⁸⁰ : en 1958 « *c'était au Parlement débridé qu'il importait d'imposer la raison. Aujourd'hui, c'est au Gouvernement outreucidant qu'il faut un traitement comparable. [...] L'objectif, ainsi, est devenu de rationaliser la part gouvernementale du parlementarisme* »⁹⁸¹ ;

⁹⁷⁶ Une seule résolution émanait de l'opposition, preuve de la mainmise de la majorité sur le processus de résolution.

⁹⁷⁷ Toutes les résolutions rejetées émanaient de l'opposition.

⁹⁷⁸ GICQUEL Jean, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, *op.cit.*, pp. 47-59.

⁹⁷⁹ VANDENDRIESSCHE Xavier, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99, 2001/4, p. 62.

⁹⁸⁰ COMBRADE Bertrand-Léo, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Thèse de doctorat de droit public, *op.cit.* p. 57.

⁹⁸¹ CARCASSONNE Guy, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? » in JAN P (dir.), *La Constitution de la Ve république – Réflexions sur un cinquantenaire*, Doc.fr, 2008, p. 103.

cette rationalisation passe par la réglementation des conditions d'élaboration de la loi. Pourtant, le Gouvernement avait pris soin d'écarter « *toute proposition qui pourrait constituer une contrainte sur le travail gouvernemental, et plus particulièrement l'exigence d'une étude d'impact* »⁹⁸² ; l'obligation d'étude d'impact des projets de lois a été introduite par un amendement de Jean-Luc Warsmann et Jean-François Copé⁹⁸³. Si certains ont pu regretter une « *constitutionnalisation a minima* »⁹⁸⁴ de cette mesure, la réforme constitutionnelle de 2008, consacre l'existence des études d'impact (§1), créant ainsi un droit de regard du Parlement sur le processus gouvernemental d'élaboration de la loi (§2).

§1. 2008 : la consécration des études d'impact

Alors que les études d'impact ont été instituées par une circulaire, la réforme constitutionnelle de 2008 consacre leur pratique au plus haut niveau normatif : la loi organique du 15 avril 2009 contraint le Gouvernement à assortir la plupart des projets de loi d'une étude d'impact. Si la constitutionnalisation « *d'une simple pratique administrative* »⁹⁸⁵ n'a pas manqué de surprendre, elle répond à une volonté du Parlement « *d'améliorer la qualité de la loi [par] la mise en place d'une procédure rigoureuse* »⁹⁸⁶. L'objectif premier des études d'impact est en effet d'obtenir des lois de meilleure qualité en obligeant le Gouvernement à évaluer *ex-ante* le dispositif législatif envisagé. La réforme constitutionnelle de 2008 consacre un changement de paradigme en termes de légistique : l'Exécutif ne doit plus se demander « *comment faire la loi* », mais « *pourquoi faire la loi* »⁹⁸⁷. Mais la reconnaissance des études

⁹⁸² RIBES Didier, « Le comité Balladur, expert du parlementarisme », *RFDC*, n°5, 2008, p. 121.

⁹⁸³ HYEST Jean-Jacques, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République*, *op. cit.* p. 31.

⁹⁸⁴ BLACHER Philippe, « Les études d'impact dans la procédure législative », in PHILIP-GAY M. (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de lois*, LGDJ, 2012, p. 51.

⁹⁸⁵ BALCOU Jean-Pierre, « Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation préalable », in *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, *op.cit.*, p. 96.

⁹⁸⁶ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions*, *op. cit.*, p. 274.

⁹⁸⁷ PHILIP-GAY Mathilde, « L'obligation de joindre une étude d'impact aux projets de loi. Une illustration des évolutions récentes du droit issu de la Constitution du 4 octobre 1958 », in *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, *op.cit.*, p. 154.

d'impact consolide également le contrôle parlementaire en matière législative : si elles accroissent l'information du Parlement en matière législative (A), elles renforcent également les capacités du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation en amont du processus législatif (B).

A. Moins légiférer pour mieux légiférer

La dégradation de la loi, l'instabilité des normes et l'encombrement du Parlement sont autant de maux bien connus⁹⁸⁸. Le Comité Balladur a dressé un constat sans équivoque : « *l'“ inflation législative” est devenue l'un des aspects les plus manifestes du mauvais fonctionnement des institutions. Des lois trop nombreuses, trop longues, trop peu appliquées et trop souvent modifiées : telle est l'une des raisons pour lesquelles nos concitoyens ont parfois une image peu flatteuse de l'activité de leurs élus* »⁹⁸⁹. La majorité des lois votées étant d'origine gouvernementale, le Comité Balladur estimait nécessaire de donner au Parlement les moyens de contrôler *a priori* l'utilité du projet de loi que le Gouvernement lui soumet : il a donc préconisé d'assortir ces textes d'une étude d'impact préalable « *analysant avec une précision suffisante les raisons pour lesquelles, compte tenu des effets de la législation existante, il est utile de légiférer à nouveau* »⁹⁹⁰.

En 2006, le Conseil d'Etat s'était inquiété de l'inflation législative grandissante et de la complexité des normes, qu'il estimait menaçantes pour l'Etat de droit ; il suggérait de recourir aux études d'impact afin de mieux légiférer : « *L'évaluation requise pourrait revêtir, comme le proposait l'étude précitée du Conseil d'État sur ce sujet, soit la forme d'une étude d'options pour les textes les plus simples, soit celle d'une étude d'impact pour les textes dont les enjeux sont lourds au regard de critères matériels dont la définition relève de choix politiques à définir dans la loi organique : coût, nombre de destinataires directs, impact sur un secteur ou une profession. Elle*

⁹⁸⁸ Voir SCHOETTL Jean-Éric, « Les causalités enchevêtrées du désordre normatif », *Pouvoirs*, n°118, 2006/3, pp. 155-159.

⁹⁸⁹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une Ve République plus démocratique*, op. cit., p. 38.

⁹⁹⁰ *Idem*.

pourrait s'appliquer aux projets de loi et aux projets d'ordonnance »⁹⁹¹. Au vu des expériences étrangères, le Conseil d'Etat précisait les points incontournables que l'étude d'impact devait comporter :

- les raisons du choix d'une stratégie normative plutôt que d'une autre stratégie ;*
- les effets attendus du projet de texte en termes de modification de la situation du secteur concerné ;*
- les conditions d'insertion de ce projet dans le corpus normatif pré-existant et comment est assuré le respect des articles 34 et 37 de la Constitution ;*
- qu'il a été procédé à toutes les consultations utiles avec les milieux intéressés, soit dans le cadre du Conseil économique et social, soit dans le cadre des instances consultatives appropriées ou par d'autres voies, et quel a été le résultat de la concertation ainsi diligentée ;*
- lorsque la complexité des enjeux de la réforme entreprise le justifie, qu'il a été procédé, par-delà la concertation interministérielle et avec les principaux destinataires du texte en projet, à une contre-expertise par un pôle de compétence rattaché au Premier ministre qui pourrait être le Centre d'analyse stratégique, issu de l'ancien Commissariat du Plan. Il ne pourrait être dérogé à cette règle de recevabilité qu'en cas d'urgence dûment démontrée. L'évaluation préalable formalisée deviendrait donc, comme dans l'ensemble des pays dont l'expérience a été retracée, un élément de la régularité de la procédure »⁹⁹²*

Si le Conseil d'Etat avait déploré la multiplication des textes réglementaires et législatifs, risquant de provoquer une rupture de l'égalité de la loi, un déficit démocratique et une insécurité juridique⁹⁹³. Le Comité Balladur partageait cette inquiétude : convaincu de la pertinence des recommandations du Conseil d'Etat, il les a reprises dans sa proposition n°25. Allant plus loin, il souhaitait que l'étude d'impact conditionne la recevabilité d'un projet de loi au Parlement ; il reviendrait alors au Conseil Constitutionnel de vérifier *« juste après le dépôt du texte et à la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, que ce document satisfait aux exigences*

⁹⁹¹ CONSEIL D'ETAT, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public, coll. « Etudes et documents », mars 2006, p. 314.

⁹⁹² *Idem.*

⁹⁹³ MONTIN Charles-Henri, « Logistics and the quality of legislation in France », 2012, www.montin.com/documents/logistics.pdf.

qu'une loi organique pourrait prévoir »⁹⁹⁴. Le Comité Balladur estimait que les éléments d'évaluation *a priori* apportés par les études d'impact permettraient aux parlementaires de légiférer en tout état de cause.

Le Gouvernement n'avait pas souhaité reprendre cette préconisation : le Président de la République n'était « *pas favorable à ce que le Conseil Constitutionnel puisse être saisi de la recevabilité des projets de loi au regard de leur étude d'impact* »⁹⁹⁵. L'influence de la commission des Lois s'est avérée déterminante : reprenant à son compte les préconisations du Comité Balladur, la commission des Lois de l'Assemblée nationale, à l'initiative de son président, a introduit à l'article 39 de la Constitution un alinéa 3 prévoyant que « *la présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique* ». Jean-Luc Warsmann considérait qu'il s'agissait là d'une condition nécessaire pour améliorer la qualité des projets de loi, avis que le Sénat partageait⁹⁹⁶.

Suite à la nouvelle rédaction de l'article 39, le Parlement a adopté la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ; son article 8 précise que « *les projets de lois font l'objet d'une étude d'impact* ». Cette évaluation préalable permet ainsi de « *mettre en œuvre l'objectif poursuivi par le pouvoir constituant de maîtrise de l'inflation législative et de qualité du processus normatif* »⁹⁹⁷. L'étude d'impact étant présentée comme un instrument vertueux d'amélioration de la qualité de la loi, elle n'a pas suscité un vif intérêt lors des débats parlementaires ; l'opposition, qui était d'accord sur le principe, s'est contentée de demander un allongement de la liste des rubriques obligatoires dans les études d'impact ou de critiquer son efficacité en l'état actuel du dispositif⁹⁹⁸.

⁹⁹⁴ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *ibid.*, p. 38.

⁹⁹⁵ SARKOZY Nicolas, Lettre de mission adressée au Premier ministre, 12 novembre 2007.

⁹⁹⁶ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport d'information sur le projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la Ve République*, AN, n°892, *op.cit.*

⁹⁹⁷ Exposé des motifs, *Projet de loi relatif à la mise en œuvre des articles 34-1, 39 et 44*, AN, n° 1314, 12 décembre 2008.

⁹⁹⁸ COMBRADE Bertrand-Léo, « Á qui profite l'étude d'impact ? Les effets de la constitutionnalisation d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi sur les rapports entre Gouvernement et Parlement », *VIIIe Congrès national de l'AFDC*, Communication pour atelier n°6 : aspects institutionnels nationaux, 17 mars 2011.

Alors que le projet de loi organique initial se contentait de donner des lignes directrices générales, Jean-Luc Warsmann a souhaité détailler le contenu de l'évaluation afin de « rendre véritablement effectif le droit pour la Conférence des présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi de refuser l'inscription à l'ordre du jour »⁹⁹⁹. Le Sénat, à travers la voix de son rapporteur, Jean-Jacques Hyest, a souscrit à l'objectif poursuivi : il a estimé que « l'étude d'impact doit être un facteur d'amélioration de la qualité de la loi, en incitant le Gouvernement à étudier l'ensemble des options possibles et à ne recourir à la législation que s'il s'agit du moyen le plus pertinent pour atteindre l'objectif fixé »¹⁰⁰⁰. C'est pourquoi, les deux assemblées ont souhaité que les études d'impact soient conduites « dès le début de l'élaboration »¹⁰⁰¹ des projets de loi. Le Parlement entendait ainsi tirer les leçons des difficultés rencontrées par l'administration en la matière :

M. Rémi Bouchez, conseiller d'Etat, avait témoigné, auprès du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par Dieudonné Mandelkern¹⁰⁰², du traitement contreproductif des études d'impact par l'administration : « La situation paraît se résumer à un cercle vicieux, dont on n'est pas parvenu à s'extraire : les études d'impact sont produites tardivement et leur contenu est faible parce que les administrations savent qu'elles ne correspondent qu'à une exigence formelle et ne pèsent pas dans le processus de préparation et d'arbitrage d'un projet ; inversement, les études d'impact ne peuvent jouer aucun rôle utile dans les décisions à prendre parce qu'elles sont de qualité insuffisante et transmises au dernier moment »¹⁰⁰³.

L'Assemblée nationale comme le Sénat souhaitaient éviter une telle situation : en ajoutant cette précision et en détaillant le contenu de l'étude d'impact, les assemblées ont voulu prendre les précautions nécessaires pour que les études d'impact soient bien des

⁹⁹⁹ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (n°1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, AN, n°892, 7 janvier 2009, p. 95.

¹⁰⁰⁰ HYEST Jean-Jacques, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Sénat, n°196, 4 février 2009, p. 45.

¹⁰⁰¹ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (n°1314), modifié par le Sénat, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, AN, n°1522, 18 mars 2009, p. 43. Il s'agissait d'une proposition du Sénat à laquelle l'Assemblée nationale a pleinement souscrit.

¹⁰⁰² MANDELKERN Dieudonné, *La qualité de la réglementation*, Rapport Groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, *op.cit.*, p. 104.

¹⁰⁰³ BALCOU Jean-Pierre, *ibid.*, p. 105.

analyses *a priori* et non pas *a posteriori*, une fois le projet de loi rédigé¹⁰⁰⁴. Aux termes de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, l'étude d'impact doit donc exposer avec précision l'articulation du projet de loi avec le droit européen ou en cours d'élaboration et son incidence sur l'ordre juridique interne, l'état d'application de la loi proposée sur le territoire national et au niveau des collectivités locales ainsi que ses modalités d'application dans le temps. Elle doit également présenter une analyse des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue. Enfin, le Gouvernement doit évaluer les conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public et présenter les consultations menées avant la saisine du Conseil d'État. Afin de fournir au Parlement l'information la plus complète possible, l'Exécutif doit indiquer la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires¹⁰⁰⁵.

L'étude d'impact doit être transmise au Conseil d'Etat en même temps que le projet de loi ; s'il se prononce sur celle-ci, son avis n'est pas rendu public. L'étude d'impact définitive est alors remise au Président de la République et aux membres du Gouvernement participant au conseil des ministres ; après l'adoption du projet de loi par ce dernier, l'étude d'impact est communiquée avec le projet de loi à la première assemblée qui en est saisie, sans possibilité de différer. Cette information permet ensuite à l'assemblée saisie de se prononcer sur l'étude d'impact, exerçant ainsi un véritable contrôle de recevabilité des projets de loi¹⁰⁰⁶.

Par les informations qu'elle fournit, elle permet aux parlementaires de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les textes dont il est à l'origine¹⁰⁰⁷.

B. Un contrôle de recevabilité

¹⁰⁰⁴ Entretien avec Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale sous la XIII^{ème} législature.

¹⁰⁰⁵ Art.8, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

¹⁰⁰⁶ COMBRADE Bertrand-Léo, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi* », *op.cit.*, p. 223.

¹⁰⁰⁷ DUNLOP Claire, FRITSCH Olivier et RADAELLI Claudio rappellent que « les évaluations conduites dans le cadre des études d'impacts sont menées dans le but de promouvoir la responsabilité. Les administrations doivent rendre des comptes à un ensemble d'institutions politiques (*in primis* au Parlement) et au corps social », « Etudier l'étude d'impact », *RFAP*, n°149, 2014, p. 201.

Le caractère obligatoire des études d'impact constitue une innovation majeure : comme l'a souligné Jean-François Copé, « *l'étude d'impact opère une transformation des mentalités en associant de près le député au processus législatif* »¹⁰⁰⁸. Cette participation accrue des parlementaires au processus législatif se manifeste dès l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour : l'article 39 alinéa 4 de la Constitution dote en effet la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat d'un pouvoir de contrôle de recevabilité¹⁰⁰⁹ : elle peut juger du caractère suffisant ou non de l'étude d'impact au regard des critères fixés à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Celui-ci prévoit que « *les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des Présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ».

S'il ne s'agit pas d'un contrôle/sanction, il s'agit toutefois d'un véritable contrôle : car « *lorsque les représentants du peuple apprécient la justesse d'une étude d'impact, ils exercent indirectement une forme de contrôle de la rigueur du travail de préparation du projet de loi mené au sein des ministères* »¹⁰¹⁰ ; cet examen participe de l'exercice de la fonction de contrôle parlementaire, entendue comme une « *surveillance de l'action politique et administrative de l'exécutif* »¹⁰¹¹. L'introduction de l'alinéa 4 à l'article 39 « *donne une réelle portée à ce contrôle en lui conférant un ancrage juridique et en l'assortissant d'une procédure de sanction* »¹⁰¹².

¹⁰⁰⁸ COPE Jean-François *in* BLACHER Philippe, « Les études d'impact dans la procédure législative » *in* PHILIP-GEY Mathilde, *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2008, pp. 52-53.

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*, p. 222.

¹⁰¹⁰ COMBRADE Bertrand-Léo, « L'étude d'impact au Parlement français : un instrument de mutation du rôle des assemblées dans le processus législatif ? », *Revue française d'administration publique* 2014/1, n° 149, p. 201.

¹⁰¹¹ DUHAMEL Olivier, MENY Yves (dir.) *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 229.

¹⁰¹² COMBRADE Bertrand-Léo, *idem*.

Le contrôle opéré par le Parlement se présente donc comme un « *mécanisme explicite d'arbitrage* »¹⁰¹³, octroyant la possibilité au Président de l'Assemblée concernée ou au Premier ministre de saisir le Conseil Constitutionnel ; cette modalité constitue un rempart contre un éventuel blocage à un stade prématuré du processus parlementaire¹⁰¹⁴.

Le contrôle de recevabilité exercé par les assemblées est de nature essentiellement technique : le Parlement doit s'assurer que les études d'impact respectent les règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009. En revanche, l'article 39 alinéa 4 de la Constitution n'autorise pas le Parlement à se prononcer sur l'opportunité politique du projet de loi¹⁰¹⁵ : il ne doit pas vérifier sa pertinence du point de vue politique mais s'assurer que le Gouvernement présente aux parlementaires une analyse suffisamment étayée. Même si ce contrôle est censé s'apparenter à « *check-list* »¹⁰¹⁶, il n'est pas dénué d'arrière-pensée politique : refuser d'inscrire à l'ordre du jour un texte en raison de l'insuffisance de son étude d'impact déstabiliserait le Gouvernement et servirait l'opposition¹⁰¹⁷.

En pratique, l'examen de la recevabilité des projets de loi nécessite plusieurs opérations : la Conférence des Présidents doit d'abord s'assurer que le projet de loi est accompagné d'une étude d'impact et que celle-ci a bien été transmise au Conseil d'Etat avec le projet de loi¹⁰¹⁸. A l'occasion de sa mission consultative, le Conseil d'Etat procède à un premier contrôle minutieux de l'étude d'impact : il s'assure qu'elle « *rende compte de manière sincère et intégrale du projet de loi définitivement arrêté par le*

¹⁰¹³ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport n° 1009 fait au nom de la commission des lois*, AN, 2 juillet 2008, p. 129.

¹⁰¹⁴ HUTIER Sophie, « Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi », *Revue Française de droit constitutionnel*, n°101, 2015, pp. 73-86.

¹⁰¹⁵ COMBRADE Bertrand-Léo, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, *op.cit.*, p.226 : « L'article 39 alinéa 4 de la Constitution n'habilite nullement en effet le Parlement à exercer, lors de la présentation du projet de loi, un contrôle de son opportunité, dont la sanction éventuelle par la Conférence des Présidents traduirait, in fine, un « défaut d'identité de volonté politique ».

¹⁰¹⁶ *Idem.*

¹⁰¹⁷ *Idem.*

¹⁰¹⁸ Selon les règles établies à l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009.

Gouvernement »¹⁰¹⁹. Si le Conseil d'Etat constate que le Gouvernement a manqué aux exigences de la loi organique de 2009 en matière d'étude d'impact, il peut le sanctionner :

- En cas d'insuffisance sur des points non déterminants, le Conseil d'Etat peut ainsi adresser au Gouvernement une note d'observation conseillant de rectifier l'étude avant le dépôt du projet.
- En cas d'insuffisance avérée sur un point significatif, il peut être conduit à surseoir à l'examen au fond en retenant l'avis dans l'attente d'une régularisation.
- En cas d'absence ou de carence grave, le Conseil d'Etat peut rejeter purement et simplement le projet de loi¹⁰²⁰.

La Conférence des Présidents doit ensuite juger de la qualité de l'étude d'impact. Si la définition de cette qualité dépend « *des standards de qualité concernant la réglementation* »¹⁰²¹, les critères couramment examinés sont : l'efficacité, l'accès au système réglementaire, la transparence, l'utilisation d'éléments probants et de l'implication des parties prenantes au travers de leur participation¹⁰²². L'obligation d'étude d'impact dote la Conférence des Présidents d'un droit de regard en amont du processus législatif ; s'il s'agit d'une véritable innovation, ce droit de regard s'avère toutefois restreint.

§2. Un contrôle de recevabilité limité

Si l'article 39 alinéa 4 de la Constitution étend le champ du contrôle parlementaire à la procédure législative, celui s'avère contraint. Le Président Sarkozy voulait faire adopter une réforme constitutionnelle d'ampleur sans pour autant mettre à mal les grands équilibres de 1958 : il s'agissait donc de desserrer le carcan du Parlement tout en laissant à l'Exécutif la possibilité de gouverner. Pour ne pas entraver l'initiative législative du Gouvernement, le contrôle de recevabilité a été limité par de multiples exceptions (A) et

¹⁰¹⁹ BLACHER Philippe, *ibid.*, p. 56.

¹⁰²⁰ SAUVE Jean-Marc, Vice-président du Conseil d'Etat, intervention lors de la conférence "L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique", 29 novembre 2010, Cercle France Amériques.

¹⁰²¹ DUNLOP Claire, FRITSCH Olivier et RADAELLI Claudio, *ibid.*, p. 165.

¹⁰²² RADAELLI Claudio, De FRANCESCO Fabrizio (2007), *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

des contraintes procédurales (B) ; sans compter que les mécanismes de sanction à la disposition du Parlement s'avèrent limités (C).

A. Un contrôle partiel

Si l'article 39 alinéa 4 de la Constitution offre au Parlement un levier de contrôle sur la procédure législative, la loi organique du 15 avril 2009 a créé plusieurs exceptions à l'obligation préalable, restreignant ainsi le champ de ce nouveau contrôle. L'article 11 prévoit en effet que les projets de loi de finances, projets de loi de financement de la sécurité sociale, projets de loi de programmation visés au vingt-et-unième alinéa de l'article 34 de la Constitution, les projets de loi prorogeant des états de crise et les traités visés à l'article 53 de la Constitution ne sont pas soumis à étude d'impact¹⁰²³. Ces exceptions, justifiées « *par l'objet spécifique de certaines catégories de projet de loi* »¹⁰²⁴, revêtent deux formes : soit une exemption totale, soit « *un aménagement de l'évaluation préalable* »¹⁰²⁵.

La loi organique du 15 avril 2009 impose une obligation d'étude d'impact aux projets de loi mais en exempte les propositions de loi et les amendements ; ces derniers peuvent faire l'objet d'une étude préalable, sans que son omission empêche la discussion de l'amendement en question¹⁰²⁶. Cette distinction peut être perçue comme l'expression de la défiance du législateur organique « *à l'égard du gouvernement-législateur soupçonné de de trop empiéter sur le domaine de la loi* »¹⁰²⁷ : les études d'impact sont certes conçues comme un outil d'amélioration de la qualité de la loi mais elles doivent également permettre de freiner « *l'activisme législatif* »¹⁰²⁸ du Gouvernement afin de redonner des espaces de liberté au Parlement. Toutefois, même si le législateur organique a retenu une conception stricte des

¹⁰²³ Art. 11, Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

¹⁰²⁴ HYEST Jean-Jacques, *Rapport sur le projet de loi relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Sénat, n°196, p. 54.

¹⁰²⁵ PROTIERE Guillaume, « L'exception à l'obligation d'études d'impact » in PHILIP-GAY Mathilde, *op. cit.*, p. 64.

¹⁰²⁶ Art. 98-1, RAN.

¹⁰²⁷ *Ibid.*, p. 65.

¹⁰²⁸ *Ibid.*, p. 67.

exemptions à l'égard des études d'impact, « *l'application de ce principe a dû être modulé afin de tenir compte des mécanismes constitutionnels d'habilitation législative du Gouvernement* »¹⁰²⁹. Le Parlement a donc « *essayé d'aligner le plus possible le régime juridique des projets de loi d'habilitation et de ratification sur le régime de droit commun* »¹⁰³⁰, conduisant ainsi « *à une modulation des conditions d'évaluation préalable de ces textes* »¹⁰³¹. En pratique, les projets de loi d'habilitation doivent désormais s'accompagner de documents expliquant les raisons du recours à ce type de texte : il s'agit d'un exercice purement formel, sans véritable portée évaluative, consistant pour le Gouvernement non pas à expliquer ce qu'il fera de cette habilitation mais « *en quoi son intervention est plus pertinente que celle du Parlement* »¹⁰³².

Lors de l'examen de la loi du 15 avril 2009, après quelques hésitations, les parlementaires avaient également souhaité que « *les dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, d'une étude d'impact composée des documents visés aux huit derniers alinéas de l'article 8* »¹⁰³³ ; cette mesure a été censurée par le Conseil Constitutionnel au motif que l'article 39 de la Constitution qu'« *une telle exigence, qui ne trouve pas son fondement dans l'article 39 de la Constitution, méconnaît les prescriptions de ses articles 38 et 74-1* »¹⁰³⁴.

Parce que certains types de textes se prêtaient mal à l'évaluation préalable, le Constituant a mis en place des régimes dérogatoires : les lois de programmation financière, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale ne sont pas soumises à des études d'impact préalables, leur évaluation étant déjà prévue par la LOLF. Certaines exceptions ont toutefois été introduites, prouvant ainsi « *la*

¹⁰²⁹ *Ibid.*, p. 65.

¹⁰³⁰ *Idem.*

¹⁰³¹ *Idem.*

¹⁰³² *Ibid.*, p. 68.

¹⁰³³ Art. 11-3, Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

¹⁰³⁴ Conseil Constitutionnel, décision n°2009-579 DC.

volonté du législateur organique d'assurer le plus large champ d'application possible à la loi organique de 2009 »¹⁰³⁵.

Les lois de ratification des traités bénéficient elles aussi d'un régime dérogatoire : il a été admis que l'évaluation préalable de ce type de texte ne saurait être trop poussée, sous peine de porter atteinte aux prérogatives de l'Exécutif. Les projets de loi de ratification des traités bénéficient d'un régime *ad hoc*¹⁰³⁶ : la loi de 2009 prévoit qu'ils soient accompagnés « *de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France* »¹⁰³⁷.

Ces multiples dérogations ont été instaurées afin que la pratique des études d'impact ne puisse pas remettre en cause « *la séparation des compétences du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire* »¹⁰³⁸. Si l'on comprend le souci du Constituant de respecter les prérogatives du Gouvernement, ces exceptions sont autant de « *points de résistance* »¹⁰³⁹ qui restreignent de manière non négligeable le champ du contrôle parlementaire.

B. Des contraintes procédurales

L'appréciation de la qualité des études d'impact s'inscrit dans un cadre procédural rigoureux, qui s'avère « *particulièrement contraignant* »¹⁰⁴⁰ pour les parlementaires. En

¹⁰³⁵ *Ibid.*, p. 71. Ces exceptions concernent les dispositions non exclusives figurant dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale qui sont soumises à une obligation d'évaluation sur la base des dix alinéas de l'article 8 de la loi du 15 avril 2009.

¹⁰³⁶ *Idem.*

¹⁰³⁷ Art. 11, Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

¹⁰³⁸ Conseil constitutionnel, décision n°2009-579 DC.

¹⁰³⁹ PROTIERE Guillaume, *ibid.*, p. 73.

¹⁰⁴⁰ MALLOT Jean, GOASGUEN Claude, *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, *op. cit.*, p. 41.

termes de délais, l'examen des études d'impact constitue une véritable course contre la montre : la Conférence des Présidents ne dispose que de dix jours pour se prononcer sur la qualité d'une étude d'impact¹⁰⁴¹ : ce délai très bref rend particulièrement difficile l'usage de cette compétence. D'un point de vue méthodologique d'abord : la loi organique comme les règlements des assemblées ne précisent pas les modalités d'examen préalable des études d'impact ; chaque commission procède donc différemment¹⁰⁴². Dans certaines, le président de la commission examine lui-même l'étude d'impact, après un examen préalable réalisé par un administrateur de la commission. Dans d'autres, deux « pré-rapporteurs officieux » se chargent de vérifier la qualité de l'étude d'impact. Le président Accoyer, suite à la proposition de Claude Goasguen, avait en effet suggéré en 2009 que la commission à laquelle est renvoyé le projet de loi nomme deux pré-rapporteurs, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition, afin d'examiner la conformité de l'étude d'impact aux exigences de la loi organique¹⁰⁴³.

La commission du Développement durable¹⁰⁴⁴ de l'Assemblée nationale et celle des Affaires économiques¹⁰⁴⁵ ont procédé de la sorte jusqu'en 2012 ; la nouvelle majorité n'a pas souhaité reconduire cette procédure sous la XIV^{ème} législature. Il arrive également, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, que le président de la commission contrôle lui-même la conformité de l'étude d'impact ; le plus souvent, dans les deux assemblées, c'est le rapporteur du texte qui se prononce sur l'étude d'impact¹⁰⁴⁶.

Toutefois, dans la plupart des cas, c'est le rapporteur du texte qui est chargé de se prononcer sur l'étude d'impact : or, celui-ci n'est généralement désigné en commission que le mercredi suivant celui où le projet de loi est déposé sur le bureau de l'assemblée ; le rapporteur ne dispose alors plus que de trois jours pour examiner le contenu de l'étude d'impact. Ce délai trop bref peut toutefois être compensé par les mécanismes d'information officieux qui existent entre le cabinet ministériel et les groupes politiques. En effet, bien souvent, le groupe politique de la majorité obtient

¹⁰⁴¹ Art.9, Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

¹⁰⁴² COMBRADE Bertrand-Léo, *ibid.*, p. 230.

¹⁰⁴³ *Idem.*

¹⁰⁴⁴ GROUARD Serge, *Rapport d'information fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le bilan des activités la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sous la XIII^e législature (2007-2012)*, AN, 3 mai 2012, p. 16.

¹⁰⁴⁵ BERGOURGNOUS Georges, « L'évaluation de l'évaluation : le contrôle des études d'impact », *Constitution*, n°3, 2010, p. 378.

¹⁰⁴⁶ COMBRADE Bertrand-Léo, *ibid.*, p. 230.

du conseiller parlementaire une copie « en avant-première » du projet de loi. Comme le rapporteur est souvent officieusement désigné bien avant que le texte soit présenté en Conseil des Ministres, ce dernier peut, en amont, juger de la qualité de l'étude d'impact.

Si une étude d'impact s'avère défailante, le président de l'assemblée peut saisir le Conseil Constitutionnel. Là encore, la procédure à la disposition des assemblées s'inscrit dans des délais très stricts. Si l'examen de l'étude d'impact démontre une carence évidente, cette carence doit être inscrite à l'ordre du jour de la prochaine Conférence des Présidents si celle-ci est prévue dans les dix jours¹⁰⁴⁷. Or, à l'Assemblée nationale, la Conférence des Présidents se réunit chaque mercredi à 11h ; mais au Sénat, elle se réunit de manière plus espacée¹⁰⁴⁸. Si aucune réunion n'est prévue dans les dix jours suivant le dépôt du texte, la Conférence des Présidents doit être convoquée sur demande d'un président de groupe de l'Assemblée nationale¹⁰⁴⁹ et « *de deux groupes au moins* »¹⁰⁵⁰ au Sénat. Il est donc très probable que cet encadrement temporel très strict « *fasse obstacle à des demandes d'application de l'article 39 aliéna 4 en Conférence des Présidents* »¹⁰⁵¹. En tout état de cause, ce délai est insuffisant pour que le rapporteur du texte puisse réaliser une étude minutieuse de l'étude d'impact ; un délai plus étendu permettrait aux rapporteurs de solliciter « *l'appui d'instances susceptibles de délivrer un avis sur l'étude d'impact* »¹⁰⁵².

C. Une sanction limitée

Tout mécanisme de contrôle est assorti d'une sanction. Dans le cadre des études d'impact, on peut regretter la faiblesse de la sanction prévue, qui relativise l'influence de ce nouveau dispositif sur le rééquilibrage des rapports entre le Parlement et le Gouvernement.

¹⁰⁴⁷ Art. 9, loi organique du 15 avril 2009.

¹⁰⁴⁸ La Conférence des présidents du Sénat se réunit le mercredi, généralement à 19h, mais pas de manière hebdomadaire, à la différence de l'Assemblée nationale.

¹⁰⁴⁹ Art. 47-2, RAN.

¹⁰⁵⁰ Art. 29-2, RS.

¹⁰⁵¹ COMBRADE Bertrand-Léo, *ibid.*, p. 231.

¹⁰⁵² *Idem.*

Si la Conférence des Présidents constate le non-respect des conditions de recevabilité du projet de loi, on pourrait penser que le processus d'examen du texte se trouve gelé en attendant qu'une étude d'impact conforme aux exigences de la loi du 15 avril 2009 soient présentée. Or, il n'en est rien : le pouvoir de veto de la Conférence des Présidents a seulement pour effet d'empêcher l'examen du texte en séance publique. Mais rien n'interdit son examen en commission : les articles 24 du règlement du Sénat et 83-1 de l'Assemblée nationale prévoient que les projets de lois déposés devant une chambre sont immédiatement envoyés à la commission permanente compétente, sans être examinés préalablement. La Conférence intervient dans un second temps pour fixer les dates de discussion en séance publique¹⁰⁵³.

En outre, le Gouvernement peut contourner le veto de la Conférence des Présidents. Le dispositif initial prévoyait que le droit de refuser l'inscription d'un texte à l'ordre du jour intervienne à l'initiative conjointe de la Conférence des Présidents de l'Assemblée et du Sénat¹⁰⁵⁴. Ce dernier, trouvant ce mécanisme trop complexe, a finalement attribué ce droit à la première assemblée saisie¹⁰⁵⁵. Si l'on comprend la volonté des sénateurs de fluidifier la discussion des textes, cette nouvelle rédaction a offert une « *alternative inattendue* »¹⁰⁵⁶ au Gouvernement : à l'exception des projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales, qui doivent impérativement être déposés sur le bureau du Sénat, le Gouvernement peut déposer dans la seconde chambre un texte qui aurait été refusé par la Conférence des Présidents de la première chambre saisie¹⁰⁵⁷. Le seul recours possible pour la chambre qui aurait refusé l'inscription du projet de loi serait alors de saisir le Conseil Constitutionnel. S'il s'agit de possibilités offertes par le droit constitutionnel, il serait toutefois dangereux d'un point de vue politique de faire appel à ce genre de

¹⁰⁵³ *Ibid.*, p. 241.

¹⁰⁵⁴ Assemblée nationale, compte-rendu intégral des débats, 3^{ème} séance du 27 mai 2008.

¹⁰⁵⁵ Sénat, compte-rendu intégral des débats, séance du 23 juin 2008.

¹⁰⁵⁶ VANDENDRIESSCHE Xavier, « L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? Le nouvel article 39 de la Constitution », *LPA*, n°254, 19 décembre 2008, p. 63.

¹⁰⁵⁷ Il faudrait que le Gouvernement retire le projet de loi, ce que les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat lui permettent de faire à tout moment tant que le texte n'a pas été adopté (art. 84-1 RAN ; art. 25 RS)

contournements : ils pourraient se solder par une crise politique et institutionnelle risquant très probablement de faire tomber le Gouvernement.

L'obligation d'étude d'impact dans les projets de lois comporte certes de nombreuses limites. Elle élargit tout de même de manière inédite le champ du contrôle parlementaire : en créant les conditions d'un contrôle parlementaire de la procédure législative, elle contribue à la revalorisation du Parlement et au rééquilibrage des pouvoirs entre l'Exécutif et les assemblées.

Pour reparablementariser le régime, le Gouvernement a donc choisi de revaloriser la fonction de contrôle. Cette revalorisation s'est d'abord traduite, d'un point de vue symbolique, par la mention explicite du contrôle à l'article 24 de la Constitution, accompagnée d'une nouvelle compétence en matière d'évaluation des politiques publiques. En pratique, le champ du contrôle parlementaire s'est développé en matière de politique européenne et de défense. Mais il a été également étendu à des domaines inédits : on pense aux nominations présidentielles mais surtout à la législation, grâce à la consécration des études d'impact. Quant aux outils existants, ils ont été développés et modernisés. Ces innovations constitutionnelles invitent désormais les assemblées à réinterpréter leur rôle de contrôleur et à en interpréter un nouveau : celui d'évaluateur.

Conclusion de la Première partie

Cette première partie a été consacrée à la réforme constitutionnelle de juillet 2008, sa genèse et son adoption. Celle-ci a profondément rénové la fonction de contrôle parlementaire, la « *grande oubliée de 1958* »¹⁰⁵⁸ : le champ du contrôle a été étendu dans des proportions jamais égalées, l'information du Parlement développée dans de nombreux domaines. Parce que le Constituant a vu dans la revalorisation du contrôle parlementaire un levier de revalorisation du Parlement sur la scène institutionnelle, il a souhaité lui donner une nouvelle dimension en dotant les assemblées d'une compétence en matière d'évaluation des politiques publiques. Cette innovation est loin d'avoir suscité l'unanimité chez les parlementaires : les expériences antérieures peu probantes et les moyens limités du Parlement permettent de douter de sa capacité à véritablement évaluer les politiques publiques ; car si les assemblées maîtrisent l'évaluation budgétaire, l'évaluation des politiques nécessite la mise en place de méthodes et d'outils spécifiques, issus des sciences sociales¹⁰⁵⁹, dont elles ne sont pas encore pourvues.

Plus que jamais, la revalorisation du contrôle et de l'évaluation parlementaires est une question de volonté politique. L'effectivité de ces nouveaux pouvoirs de contrôle et d'évaluation nécessite de nouveaux outils et de nouvelles méthodes mais surtout elle appelle un changement de paradigme : elle suppose de se placer dans une logique institutionnelle, c'est-à-dire le face à face du Parlement avec l'Exécutif. Or, les assemblées sont avant tout des arènes politiques : comme le fait remarquer Pierre Avril, en raison du fait majoritaire, « *par une métonymie réductrice, le Gouvernement identifie [...] le Parlement à l'une de ses parties* »¹⁰⁶⁰. Pour que s'opère un véritable rééquilibrage des pouvoirs entre le Parlement et l'Exécutif à travers le contrôle et l'évaluation, il faut que la majorité, et pas uniquement l'opposition, en fasse usage ; les pratiques parlementaires seront donc déterminantes.

¹⁰⁵⁸ CARCASONNE Guy, *Que reste-t-il du Parlement rationalisé ?*, Doc.fr, 2008, p. 103.

¹⁰⁵⁹ JACOB Steeve, « Evaluation » in BOUSSAGUET Laurie, RAVINET Pauline, JACQUOT Sophie, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Science Po, 2004, p. 257.

¹⁰⁶⁰ AVRIL Pierre, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 14.

Seconde Partie : Une mise en œuvre contrastée

Après avoir analysé la genèse de la réforme, il convient d'envisager la question des pratiques parlementaires. En effet, dans le domaine constitutionnel, l'importance de la pratique est fondamentale : l'efficacité de la norme dépend de l'interprétation qu'en font les parlementaires et de la manière dont ils s'y investissent¹⁰⁶¹. En matière de contrôle et d'évaluation, la révision constitutionnelle de juillet 2008 a fixé au Parlement de nouvelles orientations : le contrôle et l'évaluation reconnus comme des priorités, des études d'impact systématiques, une semaine d'ordre du jour dédiée au contrôle, le renforcement des prérogatives des commissions permanentes en matière de contrôle, la possibilité offerte aux parlementaires de voter des résolutions, des droits spécifiques accordés à l'opposition. Il appartient désormais aux assemblées de concrétiser ces nouvelles orientations. En effet, la nouvelle Constitution confie « à la loi et au Règlement de chaque assemblée le soin de préciser les règles et les formes de la procédure parlementaire »¹⁰⁶² ; les assemblées disposent donc d'une grande liberté d'interprétation.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont fait des choix différents, qui ne sont pas neutres : ils procèdent de cultures parlementaires distinctes et d'options politiques propres à chaque assemblée. Les antagonismes exprimés lors de la révision constitutionnelle autour du contrôle et de l'évaluation se retrouvent dans ces choix : alors que l'Assemblée nationale a souhaité innover pour assumer ses nouvelles fonctions, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques (chapitre 3), le Sénat est resté fidèle à ses traditions institutionnelles (chapitre 4).

¹⁰⁶¹ Anne LEVADE, « Les nouveaux équilibres de la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 242.

¹⁰⁶² ACCOYER Bernard, Exposé des motifs, *Proposition de résolution visant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n° 1546, 24 mars 2009.

CHAPITRE 3. L'ASSEMBLEE NATIONALE : ENTRE MODERNISATION ET INNOVATION

Parce qu'ils sont le produit de multiples compromis « *les textes constitutionnels manquent, souvent volontairement, de précision* »¹⁰⁶³ ; comme tous les autres textes, les constitutions sont « *ouvertes à la construction du sens* »¹⁰⁶⁴. Par conséquent, « *ce n'est pas parce qu'une compétence ou une obligation est littéralement énoncée sans un texte qu'elle s'impose d'elle-même. Un pouvoir demeure indéterminé tant qu'il n'a pas été employé, tant que son sens n'a pas été « vérifié »* »¹⁰⁶⁵. La pratique s'avère déterminante car c'est elle qui donne tout son sens à la compétence.

Or, la pratique dépend de l'interprétation que le Parlement fait de la Constitution. L'Assemblée nationale a choisi une lecture littérale de la réforme constitutionnelle : elle a modernisé les outils de contrôle existants (section 1) avant de créer une structure inédite, entièrement dédiée à l'évaluation des politiques publiques : le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (section 2).

Section 1. La modernisation des outils de contrôle et d'évaluation : un enjeu politique et institutionnel majeur

Tout au long des débats parlementaires consacrés à la réforme constitutionnelle de 2008, le *leitmotiv* a été « *la modernisation des institutions* »¹⁰⁶⁶. Or, cette réforme constitutionnelle, adoptée de peu¹⁰⁶⁷, suscitait un certain scepticisme¹⁰⁶⁸. En termes d'affichage, il était important pour le Gouvernement Fillon que l'Assemblée nationale « *mette en œuvre de manière attentive et efficace les nouveaux pouvoirs législatifs et*

¹⁰⁶³ DAMAMME Dominique, « Les précédents. L'enjeu de la qualification », *Politix*, 1992, vol.5, n°20, 1992.

¹⁰⁶⁴ FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 1971.

¹⁰⁶⁵ DAMAMME Dominique, *idem*.

¹⁰⁶⁶ L'ambition de modernisation était affichée dans le titre même du projet de loi.

¹⁰⁶⁷ A deux voix près.

¹⁰⁶⁸ AVRIL Pierre, « La double méprise », *Commentaires*, n°131, automne 2010 ; LARRALDE Jean-Manuel, « La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement ? », CRDF, n° 10, 2012, pp. 107-117 ; Revue française de droit constitutionnel, *La révision constitutionnelle de juillet 2008*, n°78, 2/2009.

de contrôle »¹⁰⁶⁹. Il s'agissait pour l'Exécutif d'un enjeu politique majeur : démontrer le bien-fondé de la révision constitutionnelle et l'effectivité de la revalorisation du Parlement ; c'est pourquoi le contrôle parlementaire y a été renouvelé en respectant « *l'esprit et la lettre de la révision constitutionnelle* »¹⁰⁷⁰ (§1). L'enjeu était également institutionnel : Bernard Accoyer entendait montrer que l'Assemblée nationale était une assemblée moderne, entrée « *dans le XXI^{ème} siècle* »¹⁰⁷¹ ; la création d'une structure dédiée à l'évaluation des politiques publiques, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, poursuivait cet objectif (§2).

§ 1. La revalorisation du contrôle à l'Assemblée nationale : une question éminemment politique

Une fois la réforme constitutionnelle votée, les assemblées ont dû adapter leur règlement aux nouvelles dispositions adoptées en juillet 2008, afin de les mettre en œuvre. Les règlements des assemblées traduisent « *les dispositifs, facultatifs ou non, prévus conformément à la logique escomptée de la réécriture de certains articles de la Constitution* »¹⁰⁷². Si l'intention du Constituant est déterminante, il faut néanmoins se garder de toute « *équation simpliste dans laquelle les normes d'application se suivraient, la norme suprême justifiant la norme inférieure. Si les règlements des assemblées interviennent sur le fondement de la loi organique qui met en œuvre la révision constitutionnelle, les modifications envisagées doivent également se lire à la lumière des expériences parlementaires* »¹⁰⁷³, des pratiques actuelles et du contexte politique. En 2009, bien que la réforme du règlement de l'Assemblée nationale ait été conflictuelle (A), la modernisation des outils de contrôle et d'évaluation a été conçue dans un esprit pluraliste (B).

¹⁰⁶⁹ ACCOYER Bernard, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Mardi 28 avril 2009, Séance de 14 heures, Compte rendu n° 41.

¹⁰⁷⁰ *Idem.*

¹⁰⁷¹ ACCOYER Bernard, « L'Assemblée nationale entre dans le XXI^{ème} siècle », *Le Journal du Parlement*, 2009.

¹⁰⁷² JOZEFOWICZ Henri, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *op.cit.*, p. 330.

¹⁰⁷³ *Idem.*

A. Une réforme du règlement conflictuelle

La revalorisation des droits de l'opposition était au cœur de la réforme constitutionnelle de 2008. Dans cette logique, la réforme du règlement des assemblées en 2009 a conduit à une institutionnalisation du pluralisme jusqu'alors jamais égalée¹⁰⁷⁴. Mais si le Sénat tient traditionnellement compte de la diversité politique, l'Assemblée nationale reste profondément marquée par la logique majoritaire ; accorder des droits substantiels à l'opposition n'a pas fait l'unanimité parmi les députés. Des tensions politiques fortes se sont cristallisées autour de la question de la revalorisation des droits de l'opposition.

Bien que le règlement de l'Assemblée nationale ait été modifié à trente reprises depuis sa création, la réforme adoptée le 27 mai 2009 est sans conteste la plus importante avec cent quarante-quatre articles modifiés sur cent-quatre-vingt¹⁰⁷⁵. Elle est également « *la moins consensuelle et la plus controversée* »¹⁰⁷⁶. La réforme constitutionnelle ayant été adoptée à deux voix près, il n'est pas surprenant que l'adaptation du règlement de l'Assemblée ait lui aussi suscité des tensions entre majorité et opposition, comme en témoignent les incidents de séance récurrents qui ont émaillé son examen¹⁰⁷⁷. Pierre Avril souligne que celle-ci a tout du paradoxe : elle s'est révélée conflictuelle alors même qu'elle visait « *à satisfaire un vœu unanime, celui de renforcer les pouvoirs du Parlement et les droits de l'opposition* »¹⁰⁷⁸, notamment en matière de contrôle et d'évaluation.

La tension entre l'opposition et la majorité est rapidement montée, au sein du Palais Bourbon mais aussi dans la presse : alors que Jean-François Copé usait de la position dominante de la majorité pour accroître ses pouvoirs, Jean-Marc Ayrault s'est installé « *dans une posture d'opposition permanente* »¹⁰⁷⁹. *De facto*, la réforme

¹⁰⁷⁴ *Idem.*

¹⁰⁷⁵ AVRIL Pierre, « Un nouveau droit parlementaire ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 20 octobre 2009, n°1, p. 121.

¹⁰⁷⁶ *Idem.*

¹⁰⁷⁷ Voir AVRIL Pierre, Gicquel Jean, « Chronique constitutionnelle française (1^{er} janvier-30 avril 2009) », *Pouvoirs*, n° 130, septembre 2009.

¹⁰⁷⁸ AVRIL Pierre, « Un nouveau droit parlementaire ? », *ibid.*

¹⁰⁷⁹ *Idem.*

constitutionnelle bénéficie « *au parti présidentiel majoritaire au Parlement* »¹⁰⁸⁰, en dépit des nouveaux droits reconnus à l'opposition, et ce au détriment de l'autorité du Premier Ministre : avec la réforme constitutionnelle, la majorité présidentielle gagne le droit de fixer la moitié de l'ordre du jour, de présider deux commissions permanentes supplémentaires et de peser « *sur le contenu des lois et les nominations aux différentes autorités constitutionnelles* »¹⁰⁸¹. L'UMP a adopté des positions très tranchées lors de l'examen du projet de réforme du règlement de l'Assemblée nationale.

Deux raisons expliquent la tension générée par la réforme du règlement : tout d'abord, la réforme constitutionnelle a été lancée peu de temps après le début du quinquennat ; la majorité comme l'opposition n'ont pas envisagé l'alternance, ce qui explique les positions très clivées adoptées par chacun des deux camps¹⁰⁸². D'autre part, elle est intervenue dans un contexte politique tendu : quelques jours avant l'examen de ce texte, l'opposition venait de faire rejeter le projet de loi sur la création et Internet. Dès lors, la majorité a adopté une position belliqueuse, bien loin de l'esprit de consensus que Bernard Accoyer souhaitait voir se créer autour de sa réforme : Frédéric Lefebvre, porte-parole de l'UMP, n'a pas hésité à affirmer : « *On va leur faire subir tout ce qu'ils nous font endurer depuis deux ans. On va leur faire la totale. Ils ne vont pas être déçus du voyage* »¹⁰⁸³. Les représailles ont donc porté sur l'élaboration du nouveau règlement.

Bernard Accoyer souhaitait travailler de manière consensuelle, dans le but d'établir « *un pacte parlementaire* »¹⁰⁸⁴ entre la majorité et l'opposition. Pour cela, il a mis en place un groupe de travail pluraliste qui a tenu une réunion hebdomadaire¹⁰⁸⁵, le mardi matin à 9h30 : il était constitué des présidents des groupes parlementaires, des présidents de commissions et des responsables administratifs concernés. Ce groupe de travail avait vocation à être un lieu d'échange où les membres de l'opposition seraient libres de faire part de leurs propositions, ce qu'ils n'ont pas manqué de faire : ils cherchaient à étendre le plus possible leurs prérogatives, en matière de contrôle comme dans le domaine législatif. Le groupe de travail a tenu sa première réunion le 17 septembre 2008 avant de clôturer ses travaux

¹⁰⁸⁰ ROUSSEAU Dominique, « La V^e République dynamitée », *Le Monde*, 13 juin 2008.

¹⁰⁸¹ *Idem.*

¹⁰⁸² AVRIL Pierre, *ibid.*

¹⁰⁸³ *Le Monde*, « Loi Internet, règlement de l'Assemblée : l'offensive à double détente de l'UMP », 4 mai 2009.

¹⁰⁸⁴ *Idem.*

¹⁰⁸⁵ *Le Figaro*, « Accoyer joue le consensus à l'Assemblée », 19 mars 2009.

fin février 2009 ; malgré ces quatre mois de travail, le Président Accoyer n'a pas pu obtenir de consensus sur l'ensemble des aspects de la réforme du règlement : « *une trentaine de points d'accord* »¹⁰⁸⁶ ont été trouvés par le groupe de travail. Pour les questions toujours en débat, le Président a tranché et émis des propositions qu'il jugeait « *équilibrées* »¹⁰⁸⁷. Bernard Accoyer était tellement désireux de trouver un consensus sur la réforme du règlement qu'il a multiplié les compromis vis à vis de l'opposition, allant même jusqu'à rétablir l'égalité du temps de parole lors des questions au Gouvernement, que la gauche avait supprimée en 1981¹⁰⁸⁸. Il souhaitait que l'esprit de la réforme constitutionnelle de juillet 2008 soit respecté et que les clivages politiques ne dictent pas le nouveau fonctionnement de l'Assemblée nationale. C'est pourquoi, il a appelé les députés à respecter deux exigences : « *d'une part, éviter une réforme qui serait dictée par les contingences politiques ; d'autre part, veiller à préserver l'institution elle-même et les équilibres en son sein* »¹⁰⁸⁹. Enfin, lors de son audition par la commission des Lois, il a rappelé aux députés qu'ils élaboraient « *un règlement destiné à perdurer, indépendamment des circonstances politiques* »¹⁰⁹⁰.

Cet esprit de consensus à l'égard de l'opposition s'est heurté à de fortes oppositions au sein de son propre camp : le président du groupe UMP, Jean-François Copé, et le président de la commission des Lois, Jean-Luc Warsmann, voulaient faire prévaloir leurs points de vue ; ils n'avaient pas l'intention d'accorder des droits trop importants à l'opposition, que ce soit dans le domaine législatif ou en matière de contrôle.

Bien décidé à peser sur le processus, Jean-François Copé n'a pas hésité à remettre en cause la légitimité du président de l'Assemblée nationale à réformer le règlement. Il a mis en place un groupe de travail interne à l'UMP sur la réforme du règlement de l'Assemblée : ce groupe, qui se réunissait le mardi matin à 8h30, concurrençait celui mis en place par le Président Accoyer. Voyant cela, ce dernier a

¹⁰⁸⁶ ACCOYER Bernard, « Il faut à l'Assemblée nationale une culture transpartisane du contrôle », *Libération*, 11 mai 2009.

¹⁰⁸⁷ *Idem.*

¹⁰⁸⁸ Le Télégramme, « Assemblée. La réforme du règlement à couteaux tirés », 12 mai 2009.

¹⁰⁸⁹ Audition de Bernard Accoyer devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, mardi 28 avril 2009.

¹⁰⁹⁰ *Idem.*

voulu que les réunions de son propre groupe de travail se tiennent à l'Hôtel de Lassay, afin de montrer que c'était bien le président de l'Assemblée nationale qui était à la manœuvre en matière de réforme du règlement¹⁰⁹¹ ; il bénéficiait du soutien de l'administration qui n'entendait pas être écartée des discussions. Bernard Accoyer a également tenu à assister à chaque réunion du groupe de travail UMP pour « *que le sien ne soit pas court-circuité et pour savoir ce qui s'y disait. C'était une véritable bataille intestine car Jean-François Copé voulait montrer qu'avec lui le Parlement avait changé* »¹⁰⁹². Le président du groupe UMP a usé de toute son influence pour que le groupe majoritaire voit sa position dominante confortée, y compris en matière de contrôle et d'évaluation. Alors que Bernard Accoyer plaidait pour « *une culture transpartisane du contrôle* »¹⁰⁹³, Jean-François Copé ne voulait pas laisser à l'opposition des pouvoirs de contrôle trop importants ; il a fait adopter un amendement en commission visant à permettre à la majorité de s'opposer à la création d'une commission d'enquête demandée par l'opposition.

Dans cette volonté de limiter les acquis de l'opposition, il a été rejoint par le Président de la commission des Lois, Jean-Luc Warsmann. Dès le stade de la commission, avec Jean-François Copé, il a fait adopter un certain nombre d'amendements réduisant les droits de l'opposition en matière législative : durcissement des conditions de vérification du quorum à l'occasion d'un vote, intégration du temps de parole des présidents de groupe dans le « temps global » attribué à chaque groupe lors de la discussion d'un texte en séance publique. Sur le plan institutionnel, Jean-Luc Warsmann estimait qu'il fallait tenir compte du fait que « *la majorité a gagné les élections. C'est donc normal qu'elle bénéficie de moyens d'actions suffisants au sein du Parlement* »¹⁰⁹⁴. En revanche, en matière de contrôle et d'évaluation, la position de Jean-Luc Warsmann divergeait de celle de Jean-François Copé : il souhaitait ici préserver et même développer les droits de l'opposition, considérant que « *l'on ne peut pas avancer dans la mission de contrôle si on accorde pas une place importante à l'opposition* »¹⁰⁹⁵. Par sa part, l'opposition réclamait,

¹⁰⁹¹ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹⁰⁹² *Idem.*

¹⁰⁹³ ACCOYER Bernard, « Il faut à l'Assemblée nationale une culture transpartisane du contrôle », *ibid.*

¹⁰⁹⁴ Entretien avec Jean-Luc WARSMANN, Président de la commission des lois sous la XIII^{ème} législature.

¹⁰⁹⁵ *Idem.*

outre l'égalité de temps de parole, « *une capacité d'initiative équivalente* »¹⁰⁹⁶ à celle de la majorité afin de pouvoir exercer pleinement son pouvoir de contrôle, sans être censurée par la majorité. Or, si Jean-Luc Warsmann et Bernard Accoyer étaient prêts à étoffer les droits de l'opposition en matière de contrôle, ils ne pouvaient satisfaire une telle demande : pour Bernard Accoyer, la France était « *toujours sous la V^e République* »¹⁰⁹⁷ ; le fait majoritaire restait prégnant. Ceci explique que le nouveau règlement de l'Assemblée nationale ait « *été manifestement conçu dans l'hypothèse où la majorité est formée par le groupe dont l'effectif est le plus nombreux, non dans celle où elle résulterait d'une addition de groupes minoritaires* »¹⁰⁹⁸.

Malgré les avancées proposées par Jean-Luc Warsmann en commission en matière de contrôle et d'évaluation, la tension entre la droite et la gauche est encore montée d'un cran lors de l'examen du texte en séance publique : une partie de l'opposition ne voulait « *pas être cantonnée aux activités de contrôle* »¹⁰⁹⁹. Bernard Accoyer a été contraint de réagir publiquement : « *Je regrette qu'un consensus n'ait pu être dégagé sur l'ensemble du texte. Cette situation s'inscrit dans un climat qui me préoccupe, des débats tendus, souvent agressifs et parfois violents. J'en appelle donc à la sérénité des débats dans le respect des responsabilités de chacun* »¹¹⁰⁰. Mis face à leurs responsabilités de chefs de groupes parlementaires, Jean-Marc Ayrault et Jean-François Copé ont fait savoir par voie de presse qu'ils étaient « *prêts à discuter* »¹¹⁰¹. Mais Bernard Accoyer a décidé de prendre les choses en main ; « *souhait[ant] ardemment pour l'institution, pour la démocratie, qu'on en revienne au texte initial* »¹¹⁰², négocié en amont avec l'opposition, Bernard Accoyer a fait appel à l'Elysée et à Matignon afin qu'ils contraignent le groupe UMP à revenir aux mesures qu'il avait négocié avec l'opposition : Matignon s'est rangé à l'avis de Bernard Accoyer et ce dernier a pu obtenir gain de cause. Néanmoins, ce recours à l'Exécutif

¹⁰⁹⁶ AYRAULT Jean-Marc, *Audition de Bernard Accoyer devant la commission des lois de l'Assemblée nationale*, AN, Commission des lois, AN, mardi 28 avril 2009.

¹⁰⁹⁷ ACCOYER Bernard, « Il faut une culture transpartisane du contrôle », *ibid.*

¹⁰⁹⁸ JOZEFOWICZ Henri, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires », *op.cit.*, p. 332

¹⁰⁹⁹ Entretien avec un administrateur de la commission des lois.

¹¹⁰⁰ ACCOYER Bernard, *ibid.*

¹¹⁰¹ L'Express, « Vers un armistice UMP-PS à l'Assemblée ? », 12 mai 2009.

¹¹⁰² Le Parisien, « Hôpital, règlement de l'Assemblée : Accoyer interpelle Sarkozy et Fillon », 13 mai 2009.

comme arbitre d'une question qui concerne exclusivement l'Assemblée nationale a été perçu par de nombreux députés « *comme un aveu de faiblesse de la part de Bernard Accoyer face à Jean-François Copé* »¹¹⁰³.

B. L'affirmation du pluralisme

Malgré les heurts générés par la réforme du règlement de l'Assemblée nationale, l'opposition s'est vue reconnaître de nouveaux droits substantiels, qu'elle juge toutefois trop encore trop restreints. Bernard Accoyer l'a affirmé à de nombreuses reprises : il restait « *un fervent défenseur des droits de l'opposition* »¹¹⁰⁴, sans pour autant remettre en cause le fait majoritaire, ce que l'opposition ne manquera pas de lui reprocher :

Un député de l'opposition reconnaît que Bernard Accoyer « *en voulait vraiment ; il était soucieux de marquer son empreinte dans la maison, probablement via le domaine du contrôle. Il voulait faire de ce nouveau contrôle parlementaire quelque chose de bien. Mais il n'a pas été assez audacieux, notamment à l'égard des droits accordés à l'opposition. Il était trop à l'écoute de la technocratie, qui était très frileuse en matière d'innovation* »¹¹⁰⁵.

En effet, la réforme constitutionnelle n'a pas remis en cause la V^{ème} République et le fait majoritaire : par conséquent, comme le souligne un administrateur de l'Assemblée nationale, « *on peut considérer que l'opposition n'a pas vraiment de rôle déterminant à jouer en matière législative puisque par définition la loi est l'expression d'une majorité élue par les français. S'il est normal et nécessaire que l'opposition s'exprime, en revanche, on peut considérer que d'un point de vue démocratique, il n'y a de raison qu'elle gouverne, et ce d'autant plus dans une société politique française où il y a encore une confrontation très forte entre les partis* »¹¹⁰⁶.

¹¹⁰³ Entretien avec un député UMP.

¹¹⁰⁴ Paris Match, « A l'Assemblée, même Bernard Accoyer s'énervé », 27 novembre 2009.

¹¹⁰⁵ Entretien avec un député PS, membre de la commission des lois et du CEC.

¹¹⁰⁶ Entretien avec un administrateur de l'Assemblée nationale qui a travaillé sur la réforme du règlement.

En outre, en raison de la tension politique qui entourait la réforme du règlement, la majorité était prête à accorder de nouvelles prérogatives à l'opposition, mais seulement en matière de contrôle : c'est pourquoi, les nouveaux droits reconnus à l'opposition concernent essentiellement les activités de contrôle¹¹⁰⁷.

Les nouveaux droits accordés à l'opposition en matière de contrôle restent cependant limités : cette réforme s'inscrivant dans le cadre de la V^{ème} République, la responsabilité du Gouvernement ne devait pas être engagée à tout bout de champ. Néanmoins, « *jamais une réforme du règlement n'est allée aussi loin dans le désir de prendre en compte le pluralisme dans le fonctionnement des assemblées* »¹¹⁰⁸ : pour la première fois, suite au nouvel article 51-1 de la Constitution, le règlement de l'Assemblée nationale reconnaît des droits spécifiques à l'opposition et aux groupes minoritaires, contribuant ainsi à leur attribuer un statut¹¹⁰⁹.

La revalorisation de l'opposition se concrétise d'abord par une meilleure représentation dans les instances décisionnelles de l'Assemblée nationale : ainsi, le bureau des commissions permanentes, composé de quatre vice-présidents et quatre secrétaires doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée et assurer la représentation de tous les groupes politiques¹¹¹⁰.

Les nominations aux différents organes de contrôle de l'Assemblée sont désormais réparties à la proportionnelle. Auparavant toutes les tendances politiques étaient certes représentées, mais selon un savant dosage, qui relevait de la stratégie politique¹¹¹¹. Désormais, afin « *d'assurer une meilleure association de l'opposition aux tâches de contrôle* »¹¹¹², l'attribution de la fonction de président ou de rapporteur d'une commission d'enquête à un député de l'opposition a été « *systématisée* »¹¹¹³:

¹¹⁰⁷ NORTON Philippe, « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, vol. 134, n°3, 2010, pp. 5-22.

¹¹⁰⁸ JOZEFOWICZ Henri, *ibid.*, p. 331.

¹¹⁰⁹ FAGES Marie-Laure, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale : opportunité marquante ou marquée d'un statut de l'opposition en France ? », *Revue politique et parlementaire*, n°1055, 2010.

¹¹¹⁰ Art.39, RAN.

¹¹¹¹ Entretien avec un administrateur de la division du contrôle.

¹¹¹² WARSMANN Jean-Luc, *Rapport n°1630 fait au nom de la Commission des lois*, 30 avril 2009, p.

73.

¹¹¹³ *Idem.*

elle est à présent de droit¹¹¹⁴. De même, en ce qui concerne les missions d'information des commissions permanentes, si une mission est composée de deux membres, elle doit comprendre un député de l'opposition. Si elle est composée de plus de deux membres, « *elle doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'Assemblée* »¹¹¹⁵ : l'opposition et les groupes minoritaires sont dorénavant assurés d'être représentés et de participer aux activités de contrôle assurées par les commissions permanentes.

L'autre dimension du nouveau statut de l'opposition concerne « *la coresponsabilité dans les activités de contrôle* »¹¹¹⁶. Puisque que « *c'est en confiant des responsabilités à l'opposition qu'on la rend responsable* »¹¹¹⁷, cette dernière est désormais étroitement associée au contrôle de l'application des lois : le règlement prévoyait qu'à l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, un rapport sur sa mise en application doit être présenté à la commission compétente ; depuis 2009, le règlement précise que ce rapport est présenté par deux députés, un de la majorité et un de l'opposition¹¹¹⁸.

Autre innovation substantielle, l'opposition dispose désormais d'un droit de tirage en matière de commission d'enquête parlementaire. L'article 141-2 du RAN, introduit en 2009, prévoit que « *chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, la création d'une commission d'enquête* »¹¹¹⁹. Il permet de demander l'inscription d'office du débat sur la création de la commission d'enquête à l'ordre du jour de la prochaine semaine de contrôle et d'obtenir, à l'issue de ce débat, la création de cette commission d'enquête, sauf opposition de l'Assemblée nationale, à la majorité des trois cinquièmes¹¹²⁰.

¹¹¹⁴ Art. 143, alinéa 2, RAN.

¹¹¹⁵ Art. 145, alinéa 3, RAN.

¹¹¹⁶ Assemblée nationale, *La réforme du règlement de l'Assemblée nationale*, juillet 2009, p. 8.

¹¹¹⁷ CARCASSONNE Guy, « Le bonheur de l'opposition », *Pouvoirs*, n°108, 2004/1, pp. 145-158.

¹¹¹⁸ Art. 145-7, RAN.

¹¹¹⁹ Art. 141, alinéa 2, RAN.

¹¹²⁰ URVOAS Jean-Jacques, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la proposition de résolution de M.*

L'Assemblée nationale, sous l'impulsion de son président, M. Laurent Fabius, avait expérimenté un droit de tirage en 1988, pour une durée d'un an : chaque président de groupe pouvait obtenir l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de résolution de son choix. Ce droit de tirage, mis en place pour une simple voie conventionnelle, a été constamment renouvelé. Sa première application a eu lieu le 23 mai 1990 : deux propositions de résolution ont été discutées en séance publique. La première, demandée par le président du groupe communiste, tendait à la création d'une commission d'enquête sur la pollution de l'eau et la politique nationale d'aménagement des ressources hydrauliques. La seconde, à l'initiative du groupe UDF tendait à la constitution d'une commission de contrôle sur la gestion du Fonds d'action sociale¹¹²¹. Toutes deux ont été adoptées et ont ainsi mené à la constitution de deux commissions d'enquête¹¹²².

En 2009, la majorité a essayé de limiter ce droit de tirage : Jean-François Copé a fait voter un amendement précisant que la proposition de résolution peut être rejetée à la majorité des trois cinquièmes ; cette disposition a toutefois été supprimée lors de la réforme du règlement de 2014¹¹²³ au motif que « *dans les faits, jamais on ne parvient à réunir une telle majorité* »¹¹²⁴. Si en principe les groupes politiques disposent d'un droit de tirage en matière de commission d'enquête, le fait majoritaire menace cette nouvelle liberté accordée à l'opposition : l'Assemblée nationale reste une enceinte éminemment politique, dominée par le fait majoritaire et la discipline de groupe. C'est pourquoi, « *le premier risque pratique, qui paraissait pourtant écarté par la rédaction de l'article 141 RAN est celui du rejet de la résolution, non pas par un vote négatif des membres de l'Assemblée, mais par la commission permanente chargée de son examen* »¹¹²⁵. En effet, les commissions permanentes sont dominées par la majorité ; il en résulte une « *hostilité de principe aux propositions de résolution de l'opposition* »¹¹²⁶. La majorité, par devoir et par intérêt, considère qu'il

Claude Bartolone tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, AN, n°2381, 20 novembre 2014, pp. 166-167.

¹¹²¹ VALLET Elisabeth, « Les commissions parlementaires sous la Vème République », *Revue française de droit constitutionnel*, *op.cit.*, p. 263.

¹¹²² Voir à cet effet DUPAS Alain, CAHOVA Paul, CHABORD Olivier, BLOCH Jean-Pierre, *Les commissions à l'Assemblée nationale*, Paris, La Documentation Française, 1992, p. 66.

¹¹²³ Grâce à l'amendement CL52 de René Dosière.

¹¹²⁴ URVOAS Jean-Jacques, *ibid.*, p. 159.

¹¹²⁵ GILLES Anne, « Statut de l'opposition parlementaire et commissions d'enquêtes parlementaires », *Politeia*, n°19, 2011, p. 12.

¹¹²⁶ *Ibid.* p. 216.

est de son devoir de contrer les éventuelles attaques contre le Gouvernement qu'elle soutient ; or, bien souvent les commissions d'enquêtes demandées par l'opposition portent sur des questions politiquement sensibles pour la majorité. L'affaire des « sondages de l'Élysée » est une bonne illustration des pressions politiques qui pèsent sur les demandes de commission d'enquête émanant de l'opposition.

A l'automne 2008 et début 2009, la Cour des Comptes a mené deux enquêtes sur la gestion des services de la Présidence. A l'issue, Philippe Seguin, le Premier Président, a envoyé une lettre au Premier Ministre, François Fillon, où il était question du « *cas particulier des études* »¹¹²⁷ ; en effet, le Président de la République avait passé commande à un cabinet d'études d'enquêtes bi-mensuelles. Or, le premier magistrat de la Cour concluait, éléments chiffrés à l'appui, que l'on pouvait « *mettre en doute l'intérêt de telles commandes* »¹¹²⁸. Sur la base des informations contenues dans la lettre de Philippe Seguin, le groupe SRC a déposé une proposition de résolution afin d'obtenir la création d'une commission d'enquête sur ce sujet. Conformément au règlement de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer a transmis la demande à la Garde des Sceaux de l'époque, Mme Michelle Alliot-Marie. Cette dernière, inquiète des répercussions médiatiques et politiques d'une telle initiative, a essayé de la bloquer ; elle a fait savoir que, selon elle, cette commission d'enquête n'entrait pas dans le champ défini par la Constitution étant donné qu'une commission d'enquête ne devait intervenir que pour évaluer les politiques publiques et contrôler l'action du Gouvernement¹¹²⁹. Or, le Garde des Sceaux n'est pas chargé de se prononcer sur la validité de la commission d'enquête ; il doit se contenter d'indiquer si des poursuites judiciaires sont en cours. Bernard Accoyer, soucieux de l'indépendance du Parlement, n'a pas apprécié cette ingérence du Ministère de la Justice et n'a pas manqué de le faire savoir vertement¹¹³⁰. La demande de commission d'enquête de l'opposition a donc été transmise à la commission des Lois. Après des débats particulièrement houleux¹¹³¹, la commission est parvenue à la conclusion qu'une commission d'enquête sur les sondages de l'Élysées était inconstitutionnelle puisqu'elle « *conduisait inévitablement à la mise en cause de la responsabilité du Président de la République* »¹¹³². Cette décision est apparue comme une lecture « *biaisée des pouvoirs de la commission d'enquête* »¹¹³³, ces derniers n'ayant « *jamais [eu] pour résultats, en elles-mêmes, la mise en cause de la responsabilité de qui que soit* »¹¹³⁴. On voit bien comment ici, la commission des Lois, dominée par la majorité, a voulu éviter un scandale politique au Président de la République, dont elle est solidaire politiquement.

Outre le rejet de la proposition de résolution, la commission permanente peut aussi l'amender, de manière à la rendre plus favorable au pouvoir en place.

¹¹²⁷ Cour des Comptes, *Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République. Exercice 2008, 2009*, pp. 11-12.

¹¹²⁸ *Idem.*

¹¹²⁹ AFP, *Lettre de la Garde des Sceaux*, 6 novembre 2009.

¹¹³⁰ Le Président Accoyer a répondu au Garde des sceaux qu'« il n'est pas d'usage que l'exécutif fasse des remarques sur la façon dont le Parlement doit se saisir de telle ou telle question », *Libération*, 10 novembre 2009.

¹¹³¹ Voir Commission des lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale, *Compte-rendu*, AN, mardi 17 novembre 2009, séance de 11h.

¹¹³² GILLES Anne, *ibid.*, p. 129.

¹¹³³ *Idem.*

¹¹³⁴ *Idem.*

Toujours en ce qui concerne les sondages de l'Elysée, l'opposition, qui bénéficiait toujours de son droit de tirage, a déposé une nouvelle proposition de résolution qui ne faisait pas mention du Président de la République¹¹³⁵. Une fois transmise à la commission des Lois, le rapporteur, M. Olivier Carré, a déposé deux amendements visant à changer le périmètre de la commission d'enquête afin de ne pas mettre en cause l'Exécutif.

Cet exemple montre que si l'opposition bénéficie en théorie d'un droit de tirage, ce dernier est soumis au bon vouloir de la majorité ; entre 2009 et 2010, trois tentatives ont eu lieu : à chaque fois, « *le texte de ces commissions a été revu par la majorité, aboutissant à leur abandon par les députés qui les proposaient* »¹¹³⁶. La censure de la majorité a été moins prégnante sous la XIV^{ème} législature. Le droit de tirage a été régulièrement utilisé par les députés : de 2012 à 2016, soixante-sept propositions de résolution tendant à créer une commission d'enquête ont été déposées ; dix commissions d'enquête ont effectivement été créées, dont huit au moyen du « droit de tirage »¹¹³⁷.

Sous la XIII^{ème} législature, le groupe Nouveau centre a demandé une commission d'enquête sur la manière dont a été programmée, expliquée et gérée la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1) (groupe Nouveau centre) ; il en a également demandé sur les mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement des économies (groupe UMP).

Sous la XIV^{ème} législature, soixante-sept propositions de résolution tendant à créer une commission d'enquête ont été déposées ; dix commissions d'enquête ont effectivement été créées, dont huit au moyen du « droit de tirage »¹¹³⁸.

- Le groupe UDI a obtenu en 2013 une commission d'enquête relative aux éventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, notamment ceux des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la justice, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement.
- Le groupe GDR a obtenu trois commissions d'enquête : une en 2012 sur la situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes dans la crise économique et financière et sur les conditions de leur sauvegarde et de leur développement ; une seconde en 2013 sur les difficultés du monde associatif dans la

¹¹³⁵ BUFFET Marie-Georges, *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits budgétaires votés par le Parlement depuis 2007*, AN, n°2123, 1^{er} décembre 2009.

¹¹³⁶ URVOAS Jean-Jacques, « L'opposition parlementaire française après la révision constitutionnelle de juillet 2008 », colloque, GEVIPAR, 8 février 2010.

¹¹³⁷ *Idem.*

¹¹³⁸ URVOAS Jean-Jacques, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution de M. Claude Bartolone visant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, op.cit., p. 158.

période de crise actuelle ; une troisième en 2014 sur l'impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail.

- Le groupe écologiste a obtenu en 2012 une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés en 2012 ; une seconde en 2014 sur les missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens.
- Le groupe Les Républicains a obtenu en 2014 une commission d'enquête sur la surveillance des filières et des individus djihadistes.
- Le groupe SRC a obtenu en 2014 une commission d'enquête sur Commission d'enquête relative aux tarifs de l'électricité.

Le droit de tirage dont bénéficie l'opposition constitue une avancée démocratique sur laquelle il sera difficile de revenir. Signe d'une évolution inéluctable du travail parlementaire, lors de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale en 2014, le président Bartolone a souhaité étendre ce droit de tirage aux missions d'information.

Sur la proposition de Claude Bartolone, le 15 janvier 2013, la Conférence des Présidents a mis en place d'un groupe de travail pluraliste sur la modernisation des institutions, dans le prolongement des travaux de la commission sur la rénovation et de la déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin. Cette instance a réfléchi sur cinq grandes problématiques : l'organisation générale des institutions à la veille du dépôt d'un projet de loi instaurant le non-cumul des mandats pour les parlementaires ; l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale ; la procédure législative ; la fonction de contrôle, et la procédure budgétaire, y compris l'articulation du semestre européen et des lois de finances. Présidée par Claude Bartolone, elle a réuni les vice-présidents de l'Assemblée nationale, le président de la commission des lois, les présidents des groupes parlementaires et un représentant de chaque groupe parlementaire, soit onze parlementaires ; les présidents des huit commissions permanentes ont été associés à ses travaux lorsqu'ont été abordés des questions relatives au travail en commission¹¹³⁹. A l'issue de ce travail, le président Bartolone a déposé une proposition de loi modifiant le règlement de l'Assemblée nationale. Il s'agissait pour lui d'une mise à jour rendue nécessaire par l'adoption de la loi interdisant le cumul des mandats ; il considérait également que « *notre démocratie traverse [...] une crise de confiance profonde* »¹¹⁴⁰ qui impose au Parlement de « *davantage hiérarchiser les priorités, mieux contrôler l'action du Gouvernement et voter la loi de façon plus transparente et plus efficiente* »¹¹⁴¹. Si un « *relatif consensus s'est dégagé sur le bilan des réformes mises en œuvre*

¹¹³⁹ BARTOLONE Claude, communiqué de presse, AN, 16 janvier 2013.

¹¹⁴⁰ BARTOLONE Claude, Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, *op.cit.*, exposé des motifs.

¹¹⁴¹ *Idem.*

précédemment et les dysfonctionnements persistants qui entravent l'action du Parlement »¹¹⁴², très peu d'accords ont été trouvés sur les solutions adéquates à mettre en œuvre pour résoudre ces dysfonctionnements. Le président Bartolone a donc proposé réforme du règlement de l'Assemblée nationale dès plus modeste, essentiellement composée « *de mises à jour rédactionnelles* »¹¹⁴³.

Claude Bartolone considérait que « *les sujets qui intéressent les groupes relèvent davantage d'une mission d'information, dont le fonctionnement est plus souple* »¹¹⁴⁴ : une fois par session, les groupes d'opposition peuvent donc demander la création d'une mission d'information¹¹⁴⁵.

Les missions d'information qui peuvent être créées sont :

- les missions d'information créées par une commission. En pratique, d'ailleurs, la création de missions d'information pouvait déjà être laissée à l'initiative de groupes d'opposition ou minoritaires, comme le montre par exemple la décision prise, à l'initiative du Bureau de la commission des Lois, au début de la XIV^{ème} législature, de permettre au groupe UMP de choisir le thème d'une des missions créées par la Commission¹¹⁴⁶ ;
- les missions d'information communes à plusieurs commissions ;
- les missions d'information créées par la Conférence des présidents.

Ce nouveau droit de tirage est une alternative à celui relatif aux commissions d'enquête : afin d'éviter « *un engorgement qui pourrait résulter de l'existence simultanée d'un trop grand nombre de missions et de commissions d'enquête, un groupe ne [peut] demander la création d'une telle instance tant que la précédente, constituée également à sa demande, n'a pas achevé ses travaux* »¹¹⁴⁷. Claude Bartolone estimait que « *la multiplication d'instances temporaires, qui s'ajoutent aux organes permanents de l'Assemblée, entraîne nécessairement en leur sein un absentéisme qui nuit à l'image* »¹¹⁴⁸ du Parlement¹¹⁴⁹. Les groupes d'opposition

¹¹⁴² *Idem.*

¹¹⁴³ *Idem.*

¹¹⁴⁴ BARTOLONE Claude, *Proposition de résolution visant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°2273, 14 octobre 2014, Exposé des motifs.

¹¹⁴⁵ L'article 145 du RAN prévoit désormais que « *S'il n'a pas déjà fait usage, au cours de la même session, des dispositions de l'article 141, alinéa 2, chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit, une fois par session ordinaire, la création d'une mission d'information. La fonction de président ou de rapporteur de la mission revient de droit à un député appartenant au groupe qui en est à l'origine* ». En outre, « *un groupe ne peut demander la création d'une mission d'information en application de l'alinéa 5 du présent article tant qu'une mission d'information ou une commission d'enquête constituée à son initiative en application du même alinéa ou de l'article 141, alinéa 2, n'a pas achevé ses travaux.* »

¹¹⁴⁶ Voir commission des lois, AN, compte rendu n° 7 du 18 juillet 2012.

¹¹⁴⁷ *Idem.*

¹¹⁴⁸ *Idem.*

peuvent désormais, en fonction du thème de contrôle choisi, opter pour l'organe de contrôle le mieux adapté. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur de la proposition de résolution, et Claude Bartolone ont insisté sur l'avantage que présente cette nouvelle disposition : ce droit de tirage ne souffre aucun refus et la création de la mission d'information peut avoir lieu lors de n'importe quelle session ordinaire, y compris celle précédant le renouvellement de l'Assemblée¹¹⁵⁰. Les missions d'information sont toutefois moins coercitives que les commissions d'enquête ; leurs répercussions médiatiques et politiques sont également plus faibles.

En séance publique aussi, l'initiative de l'opposition en matière de contrôle a été élargie : désormais chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine réservée au contrôle et à l'évaluation. Là encore, la pression de la majorité reste forte et freine les initiatives de l'opposition. Si la question du statut de l'opposition demeure « *un feuillet inachevé* »¹¹⁵¹, la réforme de son règlement en 2009 et en 2014 a conduit l'Assemblée nationale, comme le souhaitait le Constituant, à rénover sa conception du contrôle.

§2. Un contrôle parlementaire renouvelé dans l'esprit de la révision constitutionnelle : la revalorisation du contrôle en séance publique

Lors de la réforme constitutionnelle de juillet 2008, le contrôle parlementaire a été substantiellement modifié en vue de le revaloriser. Son champ d'action ayant été élargi, l'Assemblée nationale a dû mettre en place les procédures adéquates pour exercer ces nouvelles compétences (A). Les députés ont également voulu rendre le

¹¹⁴⁹ L'article 141 RAN prévoit donc qu'« *un groupe ne peut demander la création d'une commission d'enquête en application de l'alinéa 2 tant qu'une commission d'enquête ou une mission d'information constituée à son initiative en application du même alinéa ou de l'article 145, alinéa 5, n'a pas achevé ses travaux.* »

¹¹⁵⁰ URVOAS Jean-Jacques, *ibid.*, p. 166.

¹¹⁵¹ AVRIL Pierre, « Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé », *Petites affiches*, 19 décembre 2008, pp. 9-12.

contrôle parlementaire plus visible en lui accordant une place subséquente en séance publique (B).

A. Un contrôle diversifié

Avec la réforme constitutionnelle de 2008, le champ du contrôle parlementaire a été étendu. L'Assemblée nationale a mis en place de nouvelles procédures dans deux nouveaux domaines : les nominations présidentielles (1) et l'engagement des forces armées (2).

1. Le contrôle des nominations présidentielles

Le nouvel article 13 de la Constitution prévoit que le Parlement rende un avis public sur les nominations aux emplois et fonctions ayant une importance particulière. Cette nouvelle compétence a été encadrée par la loi organique n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, qui désigne les commissions permanentes compétentes pour procéder aux nominations.

Ce texte précise que :

- sous réserve de la préservation du secret professionnel ou du secret de la défense nationale, l'audition est publique. Cela signifie que la réunion de la commission est ouverte à la presse et que ses travaux sont retransmis, en direct et en différé, sur le site internet de l'Assemblée nationale ;
- cette audition ne peut avoir lieu moins de huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée ait été rendu public ;
- à l'issue du vote en commission, le scrutin doit être dépouillé au même moment dans les deux assemblées¹¹⁵².

Depuis 2009, les commissions permanentes compétentes procèdent donc à une audition publique, au moins huit jours après que le nom de la personne dont la nomination est envisagée ait été rendu public. Ce délai a été introduit par le sénateur Patrice Gélard qui considérait qu'il fallait un laps de temps minimum pour que les

¹¹⁵² L'article 1 de loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution désigne les commissions permanentes compétentes pour procéder aux nominations.

parlementaires puissent préparer les auditions¹¹⁵³. En outre, l'Assemblée nationale a, dans son règlement, permis la désignation d'un rapporteur sur les propositions de nomination¹¹⁵⁴. Il ne s'agit pas d'une procédure obligatoire ; seule la commission des Lois en fait usage¹¹⁵⁵. Depuis 2014, date de la dernière modification du règlement de l'Assemblée nationale, le règlement précise que ce rapporteur ne peut être issu que d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire.

Cette disposition entérinait une pratique existante. Ainsi, depuis 2012, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a systématiquement nommé un rapporteur de l'opposition ou appartenant à un groupe minoritaire pour les nominations sur lesquelles elle a été saisie :

- le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), sur le rapport de M. Guy Geoffroy (UMP), en décembre 2012 ;
- deux membres du Conseil constitutionnel, sur le rapport de M. Jean-Luc Warsmann (UMP), en février 2013 ;
- le président et d'un membre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, sur le rapport de M. Alain Tourret (RRDP), en décembre 2013 ;
- le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, sur le rapport de M. Sébastien Huygue (UMP), en juillet 2014 ;
- le Défenseur des droits, sur le rapport de M. Guy Geoffroy (UMP), en juillet 2014 ;
- un membre du Conseil constitutionnel, sur le rapport de M. Guillaume Larrivé (UMP), en décembre 2014 ;
- quatre membres du Conseil supérieur de la magistrature, sur le rapport de M. Guy Geoffroy (UMP), en janvier et février 2015

En pratique, chaque commission permanente prépare comme elle le souhaite l'audition des personnalités proposées par le Président de la République. C'est l'occasion pour elles d'interroger le candidat sur la manière dont il conçoit son futur rôle et la façon dont il entend remplir ses nouvelles fonctions. L'audition parlementaire permet également au candidat de prendre conscience des attentes des parlementaires sur certains sujets¹¹⁵⁶.

¹¹⁵³ Patrice Gélard, rapporteur au Sénat du projet de loi organique relative à l'application de l'article 13 de la Constitution, expliqua dans l'Hémicycle que « *c'est l'expérience des auditions que nous avons menées hier qui nous a amenés à penser qu'il fallait prévoir un délai entre le moment où un nom était proposé et l'audition de la personne par la commission. Il n'est en effet pas très souhaitable de devoir travailler dans l'urgence parce que l'on ne connaît les noms que la veille du jour où l'on se réunit* », Sénat, séance du 25 février 2010.

¹¹⁵⁴ Art. 29-1, RAN.

¹¹⁵⁵ URVOAS Jean-Jacques, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Compte rendu n° 66, mercredi 18 juin 2014, Séance de 10 heures.

¹¹⁵⁶ SPONCHIADO Lucie, « Du droit de regard au droit de veto : le contrôle restreint opéré par les parlementaires sur les nominations présidentielles », *op.cit.*, p. 1019.

M. Pascal Viné, candidat au poste de directeur général de l'Office National des Forêts, avait incité les députés à lui faire part de leurs attentes lors de son audition devant la commission des Affaires économiques : « *Il est essentiel d'écouter les parlementaires avant de prendre des fonctions telles que celle qu'il est envisagé de me confier. C'est d'ailleurs tout l'intérêt de la nouvelle procédure prévue par la Constitution* »¹¹⁵⁷.

Toutes les auditions présentent un schéma identique : le président de la commission invite le candidat à se présenter et à détailler son projet. A l'issue de cet exposé, les commissaires posent une série de questions, souvent très précises, sur le fond ; le candidat répond à chacun. La commission procède ensuite à un vote : si le candidat recueille trois cinquièmes de votes négatifs, sa nomination est empêchée.

L'audition de M. Dominique Baudis, pressenti pour être nommé Défenseur des Droits est représentative de la manière dont les parlementaires contrôlent les nominations présidentielles ; il s'agit en effet d'un exercice formel. Le 15 juin 2011, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a entendu M. Baudis. Le président Warsmann a introduit la séance en rappelant les modalités de ce contrôle : le Sénat doit procéder à l'audition de M. Baudis immédiatement après l'Assemblée nationale ; une fois que les députés auront voté, les bulletins de vote sont conservés dans une enveloppe fermée pour que le dépouillement ait lieu simultanément dans les deux assemblées, conformément aux dispositions de la loi du 23 juillet 2010. Jean-Luc Warsmann a ensuite cédé la parole à M. Baudis pour qu'il se présente et présente son projet, ce qu'il a fait en détail. Quinze députés ont posé, l'un après l'autre, des questions sur le projet en question, auxquelles Dominique Baudis a répondu. Les députés ont clôturé l'audition en procédant au vote¹¹⁵⁸.

Jean-Jacques Urvoas, alors président de la commission des Lois, a souhaité rendre l'exercice de ce nouveau pouvoir plus solennel. Après la nomination systématique d'un rapporteur, la commission des Lois a choisi d'adresser au préalable un questionnaire détaillé, dont les réponses sont transmises aux commissaires avant l'audition.

En décembre 2013, M. Alain Tourret, député radical du Calvados et rapporteur, a pris l'initiative d'envoyer un questionnaire à M. Jean-Louis Nadal, proposé par le Président Hollande à la présidence de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. M. Nadal a répondu par écrit à ce questionnaire, ce qui avait « *valeur d'engagement de sa part sur les positions*

¹¹⁵⁷ Commission des Affaires économiques, AN, CR n° 19, 10 nov. 2010, p. 12.

¹¹⁵⁸ Commission des lois, AN, compte-rendu n°62, 15 juin 2011, séance de 9h15.

qu'il défendr[a] comme président de la HATVP »¹¹⁵⁹ ; ses réponses ont ensuite été communiquées aux membres de la commission des Lois. Satisfaite de ce procédé, et afin « de préparer plus efficacement les auditions », la commission a « pris l'habitude »¹¹⁶⁰ d'envoyer des questionnaires aux personnalités proposées par le Président de la République.

Toujours dans un souci de transparence, depuis la réforme du règlement de 2014, à l'initiative de Jean-Jacques Urvoas, les réponses à ces questionnaires sont rendues publiques et disponibles sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

Depuis 2012, les auditions de la commission des lois se déroulent de la façon suivante : le président introduit la séance en annonçant l'audition. Le rapporteur prend ensuite la parole pour présenter le poste auquel la personne auditionnée est pressentie. Après avoir brièvement rappelé le parcours professionnel ou politique du candidat, le rapporteur présente les enjeux du poste en question et invite le candidat à développer sa vision de l'institution dans laquelle il va être nommé en lui posant une série de questions. Le candidat répond aux questions du rapporteur avant de répondre à celles des commissaires. Le président de la commission ou le rapporteur¹¹⁶¹ clôturent ensuite le débat afin de procéder au vote.

Si cette majorité qualifiée des trois cinquièmes a été vivement critiquée, elle devait permettre « le dépassement des clivages partisans en permettant que le refus fasse l'objet d'un consensus »¹¹⁶² : en effet, ce seuil ne peut être atteint que si des parlementaires de la majorité s'opposent au choix du président de la République. Alors que certains craignaient que ce pouvoir de contrôle des nominations présidentielles ne soit un « leurre »¹¹⁶³ et n'ait « aucun effet »¹¹⁶⁴, ces auditions ont donné lieu à quatre avis défavorables à l'Assemblée nationale¹¹⁶⁵, ce qui montre l'effectivité de ce pouvoir de contrôle, qui est loin d'être une simple formalité¹¹⁶⁶.

¹¹⁵⁹ *Idem.*

¹¹⁶⁰ URVOAS Jean-Jacques, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat après engagement de la procédure accélérée n° 2855), relative à la nomination du président de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement, op.cit.*, p. 11.

¹¹⁶¹ Ce fut le cas pour l'audition de Lionel Jospin par la commission des lois de l'Assemblée nationale, le 17 décembre 2014.

¹¹⁶² SPONCHIADO Lucie, *ibid.*

¹¹⁶³ MONTEBOURG Arnaud, compte-rendu intégral des débats, AN, deuxième séance du 8 juillet 2008.

¹¹⁶⁴ *Idem.*

¹¹⁶⁵ Trois votes négatifs au Sénat.

¹¹⁶⁶ BENETTI Julie, « Premier veto parlementaire à une proposition de nomination », *Constitutions, 2015*, n° 1, p. 45.

Ce fut notamment le cas le 15 janvier 2015. La commission des lois de l'Assemblée nationale s'est prononcée contre la nomination de Fabrice Hourquebie au poste de Président du Conseil supérieur de la magistrature : cette nomination, proposée par Claude Bartolone, président de l'Assemblée nationale, a recueilli seize voix contre – dont une majorité de voix socialistes – contre neuf pour¹¹⁶⁷. Les propos tenus par l'intéressé lors de son audition expliqueraient ce rejet : M. Hourquebie a notamment expliqué, au sujet du Conseil supérieur de la magistrature, que « *ses fonctions de représentation du corps judiciaire et d'interposition entre les pouvoirs constitutionnels doivent contribuer à faire de lui un véritable contre-pouvoir dans la démocratie constitutionnelle française* »¹¹⁶⁸ ; or cette idée de contre-pouvoir a « *braqué* »¹¹⁶⁹ les membres de la commission des Lois. En conséquence, Claude Bartolone a proposé la nomination de M. Guillaume Tusseau, qui a reçu un avis favorable de la commission des Lois le 11 février 2015 avec trente-deux votes pour et huit contre¹¹⁷⁰.

Désormais, l'examen des nominations présidentielles occupe une place importante dans l'activité des commissions permanentes : cent-dix-neuf cas ont ainsi été examinés de 2009 à 2015. Les commissions les plus actives ont été celles du développement durable avec vingt-neuf candidats auditionnés ; des lois avec vingt-sept-candidats ; et des affaires économiques avec vingt-cinq candidats¹¹⁷¹. Le nombre de refus peut apparaître faible au regard du nombre de candidatures examinées ; on peut toutefois supposer que le Président de la République anticipe désormais la réaction des parlementaires¹¹⁷². Comme l'a souligné le député René Dosière, la réforme « *a prouvé son utilité* »¹¹⁷³, les commissions ne se privant pas d'exercer leur droit de veto. Le pouvoir parlementaire de contrôle des nominations présidentielles s'avère certes restreint : il s'agit seulement d'éviter « *l'erreur manifeste de nomination* »¹¹⁷⁴, plus que de lutter contre les « *nominations-remerciements* ». Bien que limité, ce nouveau pouvoir constitue toute de même une réelle avancée démocratique.

¹¹⁶⁷ Europe 1, « Pourquoi des députés PS ont mis leur veto à la nomination du candidat proposé par Claude Bartolone au Conseil supérieur de la magistrature », *Le Lab politique*, 15 janvier 2015.

¹¹⁶⁸ HOURQUEBIE Fabrice, commission des lois, AN, compte-rendu n°36, 14 janvier 2015.

¹¹⁶⁹ *Idem.*

¹¹⁷⁰ Commission des lois, AN, compte rendu n°46, 11 février 2015.

¹¹⁷¹ La commission des Affaires économiques s'est notamment prononcée sur les nominations du président de l'Autorité de sûreté nucléaire ; du président du conseil d'administration du Centre national d'études spatiales ; du président du directoire de la Compagnie nationale du Rhône ; du président de l'Institut national de la recherche agronomique ; du président du conseil d'administration de La Poste.

¹¹⁷² ROZENBERG Olivier, « Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la V^e République. L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *Laboratoire Interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques*, Sciences Po, n°61, décembre 2016, p. 53.

¹¹⁷³ Europe 1, *ibid.*

¹¹⁷⁴ SPONCHIADO Lucie, *ibid.*

2. *Le contrôle de l'engagement des forces armées*

L'article 35 de la Constitution prévoit que « *le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote* »¹¹⁷⁵. Chaque groupe politique dispose d'un temps de parole de trente minutes à l'issue de l'intervention du Premier Ministre ; les députés non-inscrits bénéficient de dix minutes pour s'exprimer. Les inscriptions de parole sont faites par les présidents de groupe, qui indiquent au Président de l'Assemblée l'ordre dans lequel ils souhaitent que les orateurs soient appelés ; ils doivent également préciser la durée de leurs interventions, qui ne peut être inférieure à cinq minutes. Le Président détermine, en fonction des éléments communiqués, l'ordre de passage des orateurs¹¹⁷⁶. Ces débats ne peuvent en aucun cas donner lieu à un vote et aucun amendement ne peut être déposé.

L'article 35 prévoit également que « *lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort* »¹¹⁷⁷. Cette autorisation prend la forme d'un débat, organisé selon les mêmes modalités qu'un débat d'information sur une intervention des forces armées, suivi d'un vote ; devant la gravité des questions abordées, les parlementaires sont fortement mobilisés. Ces débats sont l'occasion pour le Gouvernement de présenter sa stratégie militaire et pour la représentation nationale de faire part publiquement de son opinion sur la question.

Depuis 2008, les parlementaires se sont prononcés quatre fois dans ce cadre : en septembre 2008, ils ont autorisé la prolongation de l'intervention des forces armées en Afghanistan¹¹⁷⁸. Le 28 janvier 2008, les parlementaires ont autorisé la prolongation de cinq interventions : le Tchad, la République

¹¹⁷⁵ Art. 35, Constitution de la V^e République.

¹¹⁷⁶ Art.131, RAN.

¹¹⁷⁷ Alinéa 3, art. 35, Constitution V^e République.

¹¹⁷⁸ Voir compte rendu intégral des débats, AN, Première séance du lundi 22 septembre 2008.

centrafricaine, la Côte d'Ivoire, le Liban et le Kosovo. Cette question était particulièrement importante puisque ces opérations mobilisaient « 95 % des soldats français déployés »¹¹⁷⁹ en OPEX. Le 12 juillet 2011, l'Assemblée nationale a approuvé la prolongation de l'intervention en Lybie. Le 22 avril 2011, les députés ont approuvé à l'unanimité la prolongation de l'opération Serval au Mali, destinée à repousser l'Etat islamique dans la région¹¹⁸⁰.

Force est de constater l'implication limitée du Parlement dans cette procédure : le Gouvernement maîtrise le contenu de l'information délivrée aux parlementaires et fixe les modalités du débat¹¹⁸¹. Jusqu'à présent, toutes les demandes de prolongation d'opérations militaires ont été acceptées avec une large majorité. Car même si les députés de l'opposition ne partagent pas la stratégie de l'Exécutif, il leur est « *politiquement difficile* »¹¹⁸² de voter contre une opération qui vise à libérer des otages ou à lutter contre le terrorisme. Les explications de vote sont toutefois l'occasion pour l'opposition de faire part de ses observations et réticences ; l'objectif de la réforme constitutionnelle sur ce point a donc été atteint. Il convient enfin de noter que cette nouvelle procédure renforce le rôle du Premier Ministre en matière de défense puisque c'est lui qui endosse la politique menée face aux parlementaires ; cela laisse supposer que « *c'est bien le principe d'un domaine réservé au profit du Président qui s'érode* »¹¹⁸³.

B. La revalorisation du contrôle en séance publique

La révision du règlement de l'Assemblée nationale a été l'occasion pour les parlementaires d'accorder une place plus importante aux débats en séance publique sur les travaux de contrôle ; la quatrième semaine d'ordre du jour s'y prêtait parfaitement (1). Le nouveau règlement était également l'occasion pour les députés de moderniser les différentes séances de questions (2).

¹¹⁷⁹ FILLON François, compte rendu intégral des débats, AN, Première séance du 28 janvier 2009.

¹¹⁸⁰ Nombre de votants : 352 ; Nombre de suffrages exprimés : 342 ; Majorité absolue 172 ; Pour l'adoption : 342 ; Contre : 0.

¹¹⁸¹ BLANC Félix, « Le contrôle parlementaire des opérations extérieures : une réforme aboutie ? », *Laboratoire de l'IRSEM*, n° 2, 2001, pp. 71-76.

¹¹⁸² Entretien avec un député LR membre de la commission de la défense et des forces armées.

¹¹⁸³ ROZENBERG Olivier, *ibid.*, p. 55.

1. La semaine de contrôle

L'article 48 de la Constitution prévoit le partage de l'ordre du jour entre le Parlement et le Gouvernement, avec une semaine de l'ordre du jour consacrée au contrôle et à l'évaluation. Cette disposition suscitait de nombreux espoirs, à droite comme à gauche : Jean-Jacques Urvoas, orateur du groupe SRC sur la réforme du règlement de l'Assemblée nationale, espérait que cette semaine de contrôle devienne « *un moment intéressant de l'activité du Parlement* »¹¹⁸⁴ ; restait à définir son contenu. Le projet de modification du règlement ne prévoyait pas de mesures concrètes. L'organisation de cette semaine avait déjà été arrêtée par la Conférence des Présidents¹¹⁸⁵ ; elle souhaitait notamment que cette semaine soit l'occasion de débattre en séance publique de rapports réalisés dans le cadre des travaux d'évaluation. Le groupe SRC, revendiquant « *l'application du principe de parité* »¹¹⁸⁶, a déposé un amendement¹¹⁸⁷ visant à dédier un jour de la semaine de contrôle à l'opposition ; après un bref débat sur la rédaction de cette disposition, elle a été acceptée par le rapporteur, Jean-Luc Warsmann. L'article 48, alinéa 8 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit donc que « *chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution* »¹¹⁸⁸.

Depuis 2008, les semaines de contrôle sont organisées de la manière suivante : une séance de questions orales sans débat se tient le mardi matin ou le jeudi matin à 9h30, deux séances de questions au Gouvernement ont lieu le mardi et mercredi à 15h, suivies de débats ou de questions thématiques. L'ordre du jour du jeudi après-midi est généralement occupé par des débats sur des travaux de contrôle ou des questions européennes.

Les thèmes des séances de débats organisés à l'Assemblée nationale lors de la session 2015/16 ont été les suivants :

¹¹⁸⁴ URVOAS Jean-Jacques, compte rendu intégral des débats, AN, première séance du 14 mai 2009.

¹¹⁸⁵ *Idem.*

¹¹⁸⁶ *Idem.*

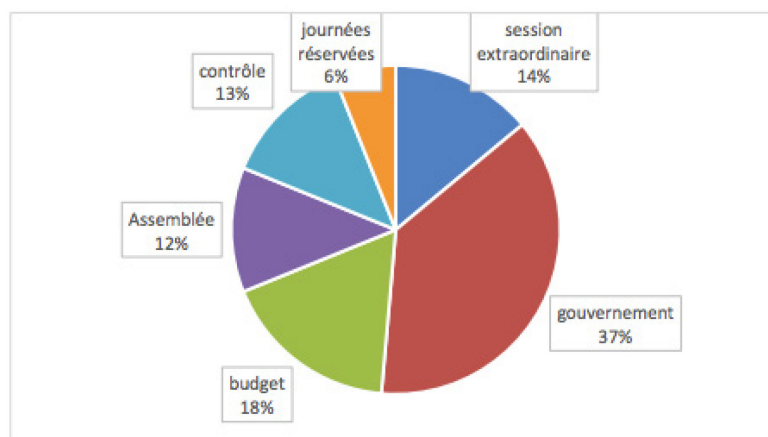
¹¹⁸⁷ Amendement n°227.

¹¹⁸⁸ Art. 48, alinéa 8, RAN.

- Evaluation de la politique d'accueil touristique
- Politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale
- Sidérurgie et métallurgie françaises et européennes
- Politique nationale en matière d'enseignement supérieur
- Action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics
- Violences faites aux femmes
- Coût de la filière nucléaire
- Développement d'AREVA et avenir de la filière nucléaire
- Accueil des réfugiés en France
- Impact de la modernisation numérique de l'État
- Mise en œuvre du plan Juncker de soutien à l'investissement

Les thèmes des débats organisés lors des semaines de contrôle sont variés : ont été abordés des sujets d'actualité, susceptibles d'attirer l'attention des médias – tel que le débat sur l'accueil des réfugiés – comme des sujets de fond, plus austères mais qui comportent de véritables enjeux.

Sous la XIV^{ème} législature, les semaines de contrôle représentent 13 % des séances organisées dans l'Hémicycle, soit 11 % du temps de séance. Si ce dernier demeure bien inférieur au temps de séance accordé au législatif, on note toutefois une progression depuis la réforme de 2009, comme en témoigne la répartition du nombre de séances entre 2012 et 2016¹¹⁸⁹ :



¹¹⁸⁹ ROZENBERG Olivier, *ibid.*, p. 38.

La multiplication des dispositifs de contrôle a mécaniquement entraîné une augmentation du contrôle en séance publique au détriment du législatif.

2. La modernisation des séances de questions

Les députés ont profité de la réforme du règlement pour moderniser les séances de questions orales. Bien que relativement récentes dans le système parlementaire français, les questions orales constituent dorénavant « *une des manifestations majeures de l'activité parlementaire* »¹¹⁹⁰ ; perçues comme un « *signe de vitalité* »¹¹⁹¹, elles sont devenues incontournables. C'est pourquoi, depuis le début du XX^{ème} siècles, les règlements parlementaires ont fait l'objet de multiples réformes afin d'améliorer leur fonctionnement ; celle de 2009 n'a pas fait exception.

Eminemment symbolique, la séance hebdomadaire de questions au Gouvernement a été rénovée. Depuis février 2009, le temps consacré à chaque question, réponse du ministre comprise, est passé de cinq à quatre minutes : deux minutes pour la question et deux minutes pour la réponse¹¹⁹². Cette réduction du temps de parole a permis de passer de douze à quinze questions par séance. Autre innovation majeure, l'opposition et la majorité disposent du même nombre de questions ; en outre, à chaque séance, la première question est attribuée à un membre de l'opposition ou à un non-inscrit¹¹⁹³. Quant aux députés non-inscrits, ils peuvent poser une question tous les deux mois. Alors que les questions au Gouvernement constituent un temps fort de l'actualité parlementaire, ce partage équitable des questions entre majorité et opposition constitue un véritable progrès démocratique.

Les questions orales sans débat ont aussi été rénovées : elles se tiennent désormais uniquement lors des semaines de contrôle, le mardi et le jeudi matin. Le

¹¹⁹⁰ DE NANTOIS Christophe, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 136, 2010, p. 477.

¹¹⁹¹ *Ibid.*, p. 476.

¹¹⁹² Des chronomètres sont installés dans l'Hémicycle pour permettre aux députés et ministres de respecter leur temps de parole. Néanmoins, le Président de séance permet très souvent aux ministres et notamment au Premier Ministre de dépasser légèrement son temps de parole.

¹¹⁹³ Art. 133, RAN.

nombre de questions est passé de vingt-cinq à trente-deux¹¹⁹⁴ ; là encore, les députés de l'opposition peuvent en poser la moitié.

Enfin, parce que les questions orales se sont « *imposées comme un instrument primordial du contrôle parlementaire* »¹¹⁹⁵, la Conférence des Présidents a décidé en 2009 de mettre en place une nouvelle procédure : les questions à un ministre¹¹⁹⁶. Organisées dans le cadre de la semaine de contrôle, les questions à un ministre s'apparentent aux « questions cribles » qui avaient cours à l'Assemblée nationale entre 1989 et 1992. Durant 1h30, un ministre se voit poser une succession de questions courtes¹¹⁹⁷. Chaque auteur de question dispose d'un droit de réplique d'une minute ; le temps de la réplique est alors décompté sur celui du groupe concerné. En revanche, le temps de réponse du ministre n'est pas imputé sur celui du groupe. Les groupes politiques proposent à la Conférence des Présidents le nom du ministre qu'ils souhaiteraient interroger ; c'est à elle que revient la décision finale. En pratique, le ministre peut être questionné sur l'ensemble de la politique de son ministère ou sur un volet particulier de la politique du Gouvernement.

Les thèmes des séances de « questions à un ministre » sont variés, comme en témoignent ceux de la session 2015/2016 :

- Politique de gestion des déchets et économie circulaire
- Politique en matière d'énergie
- Etat d'urgence et politique pénale
- Politique de l'emploi
- Politique du Gouvernement en matière d'infrastructures et de transports
- Economie collaborative
- Financement des infrastructures de transport
- Politique agricole du Gouvernement
- Bilan du CICE
- Agriculture biologique
- Politique fiscale du Gouvernement
- Politique gouvernementale en matière d'emploi
- Projets d'accords de libre-échange
- Politique agricole du Gouvernement
- Politique du Gouvernement en matière d'éducation

¹¹⁹⁴ L'augmentation du nombre de questions a été rendu possible par la diminution du temps de parole consacré à chaque question : la question et la réponse doivent être faites en six minutes au lieu de sept auparavant.

¹¹⁹⁵ DE NANTOIS Christophe, *ibid.*

¹¹⁹⁶ Les règles de ces séances de questions ont été fixées par la Conférence des Présidents du 17 mars 2009.

¹¹⁹⁷ Les questions ne doivent pas excéder deux minutes.

- Les négociations TAFTA et TISA
- L'avenir de la continuité territoriale Corse-Continent

En outre, à l'initiative d'un amendement de Jean-Jacques Urvoas et de ses collègues du groupe SRC¹¹⁹⁸, des questions portant sur des sujets européens sont désormais organisées durant la semaine de contrôle.

Si en matière de contrôle, les parlementaires ont développé des pratiques existantes, tout restait à inventer en matière d'évaluation des politiques publiques.

Section 2. Un choix innovant en matière d'évaluation des politiques publiques : le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Pour répondre à la nouvelle compétence du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques, l'Assemblée nationale a choisi de mettre en place un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC). Cette structure résulte « *d'un véritable choix politique* »¹¹⁹⁹, de Jean-François Copé d'abord puis de Bernard Accoyer (§1). Malgré une volonté politique forte en ce sens, sa genèse a soulevé de nombreuses réticences au sein du Parlement ; « *fruit d'initiatives qui n'allaient pas dans le même sens* »¹²⁰⁰, il a finalement été institué (§2).

§1. Des influences politiques déterminantes

Le CEC n'a pas été institué *ex-nihilo*. Bien avant l'adoption de la réforme constitutionnelle, un tel comité avait été imaginé par certains parlementaires (A). En raison d'une rivalité persistante entre le président du groupe majoritaire, Jean-François Copé, et le Président Sarkozy, le CEC s'est retrouvé l'instrument de stratégies politiques personnelles (B).

¹¹⁹⁸ Amendement CL 189 de M. Jean-Jacques Urvoas.

¹¹⁹⁹ Entretien avec un directeur du CEC.

¹²⁰⁰ *Idem*.

A. Une réflexion menée en amont de la réforme constitutionnelle

L'idée de mettre en place un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques n'a pas, au départ, suscité beaucoup d'enthousiasme parmi les députés. En 2007, le Président Accoyer « *n'avait pas une idée précise des moyens à utiliser pour renforcer le contrôle* »¹²⁰¹. Dans son discours d'ouverture de la XIII^{ème} législature, il annonce la future réforme constitutionnelle qui interviendra un an plus tard, sans avancer de proposition d'évolution concrète :

« Des réformes importantes de notre règlement, comme de notre fonctionnement, seront [...] rapidement proposées. Il s'agit de donner à notre assemblée un plus grand rôle dans le fonctionnement de l'État, une meilleure capacité de contrôle et d'évaluation, davantage de transparence et d'efficacité, pour une démocratie irréprochable. Mes chers collègues, nous l'avons vécu sur tous les bancs, je l'ai moi-même vécu, je le reconnais volontiers, nous sommes trop souvent ici prisonniers des habitudes, parfois même de préjugés, eux-mêmes trop souvent manichéens.

C'est pour cela que j'ouvrirai sans tarder une concertation dans tous les domaines de notre assemblée qui pourraient mériter une modernisation : périmètre des commissions permanentes, intégration dans leurs compétences de priorités nouvelles telles que le développement durable, ce qui pourrait poser la question du nombre de ces commissions.

*Je souhaite aussi que nous réfléchissions ensemble au renforcement de notre fonction constitutionnelle de contrôle, sur notre information dans des domaines, ou des circonstances, qui jusque-là en sont exclus »*¹²⁰².

En revanche, Jean-François Copé, président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, avait une idée très précise des moyens à mettre en œuvre pour promouvoir le contrôle parlementaire. Dès mai 2007, le Président de la République à peine élu, Jean-François Copé militait activement pour que le Parlement intègre « *la culture du résultat* »¹²⁰³ : selon lui, à « *partir du 26 juin prochain, date de l'ouverture de la XIII^e législature, un nouvel acteur, essentiel, va entrer en jeu : le Parlement [...] En légiférant, le Parlement continuera à accompagner la mise en œuvre des grandes réformes. Mais, la vraie rupture, c'est de mettre en haut du podium sa nouvelle mission : le contrôle et l'évaluation des politiques ministérielles* »¹²⁰⁴. Le maire de Meaux devance, avec cette

¹²⁰¹ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹²⁰² ACCOYER Bernard, *Discours prononcé lors de la séance d'ouverture de la XIII^{ème} législature*, 26 juin 2007.

¹²⁰³ COPE Jean-François, « La rupture, c'est un Parlement fort, garant de la culture du résultat », *Le Figaro*, 24 mai 2007.

¹²⁰⁴ *Idem*.

affirmation, le processus de révision constitutionnelle, qu'il préparait avec ses équipes. En effet, en mai 2007, « *dans l'élan de la campagne présidentielle* »¹²⁰⁵, le Premier ministre l'avait chargé d'une mission sur la modernisation du travail parlementaire : à l'époque, il n'avait pas été reconduit au Gouvernement ; élu député, il était pressenti pour devenir président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale. François Fillon a décidé de lui confier une mission sur la modernisation du travail parlementaire « *afin de lui donner une sorte de primauté sur ses deux rivaux* »¹²⁰⁶, Christian Estrosi et Alain Joyandet.

Pour s'acquitter de cette tâche, Jean-François Copé a mené de nombreuses consultations auprès « *des élus, des constitutionnalistes, des collaborateurs parlementaires* »¹²⁰⁷. A l'issue de ces auditions, il est parvenu à la conclusion que les « *députés français disposent aujourd'hui de larges prérogatives en matière législative que ce soit pour la discussion, la modification ou le vote de la loi. En revanche, ils n'ont pas les moyens de s'acquitter de leur tâche de contrôle du gouvernement, au sens noble - et non pas tatillon - du terme* »¹²⁰⁸. Pour y remédier, il souhaitait que le Parlement français se dote d'un outil comparable au NAO anglais : « *je proposerai donc [...] la création d'un groupe de travail qui réfléchirait notamment à la constitution d'un office d'évaluation et de contrôle des politiques publiques mis à la disposition de l'Assemblée nationale. Cet office pourrait avoir trois missions : en amont, l'étude d'impact de la loi ; pendant son application, le contrôle de sa mise en œuvre ; à posteriori, son évaluation* »¹²⁰⁹. Concernant la composition de cet office, Jean-François Copé estimait qu'il « *devrait avoir un pilotage politique, quel que soit le terme que l'on choisisse pour désigner cette structure de pilotage : délégation parlementaire, conseil de surveillance... Il serait ainsi présidé par un député de la majorité, lequel serait entouré de collègues de tous bords avec une mise à disposition d'experts et de consultants* »¹²¹⁰. Le président du Groupe UMP était en effet favorable à ce que les députés recourent à l'expertise privée : il considérait qu'en la matière il « *ne doit pas y avoir de dogme. Soyons pragmatiques. Prenons les compétences dont on a besoin, là où elles sont. C'est ce que j'ai fait à Bercy en lançant les " audits de*

¹²⁰⁵ DE FONT-REULX Antoine, « Entretien avec Jean-François Copé, député-maire de Meaux, Ancien ministre », *La Revue Parlementaire*, n° 898, juin 2007.

¹²⁰⁶ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹²⁰⁷ *Idem.*

¹²⁰⁸ DE FONT-REULX Antoine, *idem.*

¹²⁰⁹ *Idem.*

¹²¹⁰ *Idem.*

*modernisation " réalisés en commun par des fonctionnaires des Inspections et des auditeurs des cabinets de conseil privés »*¹²¹¹.

Pour Jean-François Copé, la rénovation du travail parlementaire passait essentiellement par le développement du contrôle et de l'évaluation. Le rapport d'étape sur la modernisation du travail parlementaire, remis au Premier Ministre le 9 juillet 2007, s'articulait autour de quatre axes : « *le renforcement des moyens du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation des politiques publiques qui peuvent devenir la « nouvelle frontière » du travail parlementaire* » - qui constitue sans surprise le premier point abordé - « *une meilleure association des parlementaires à la politique européenne et à la politique de défense et d'affaires étrangères* », « *la création d'un statut de l'opposition* » et « *la création d'un statut de la majorité* »¹²¹². Ce rapport présentait toute une série de mesures très concrètes.

Jean-François Copé plaidait pour un renforcement des outils du contrôle et non des pouvoirs des assemblées en la matière : il considérait que le Parlement « *a moins besoin de nouveaux pouvoirs que des moyens d'exercer pleinement ceux qui lui sont déjà attribués* »¹²¹³. Il proposait de créer un « *Office de contrôle et d'évaluation* », qui préfigurerait le futur CEC, rattaché à l'Assemblée nationale, ainsi qu'au Sénat si ce dernier le souhaitait¹²¹⁴.

Cet Office s'inspirerait des pratiques étrangères « *tout en tenant compte des spécificités françaises, notamment du rôle particulier de la Cour des Comptes* »¹²¹⁵ : il devait être « *créé soit ex-nihilo, soit par le regroupement de plusieurs organismes existants (autour du Conseil d'analyse stratégique, comme l'a suggéré le Premier ministre)* ». Pour Jean-François Copé, cet Office « *assisterait les Commissions permanentes et les Missions de contrôle et d'évaluation du Parlement en leur apportant une expertise complémentaire de celle des conseillers de la Cour des Comptes et des administrateurs des assemblées,*

¹²¹¹ *Idem.*

¹²¹² COPE Jean-François, *Rapport d'étape au Premier ministre sur la modernisation du travail parlementaire*, 9 juillet 2007, p. 2.

¹²¹³ *Idem.*

¹²¹⁴ *Idem.*

¹²¹⁵ *Idem.*

grâce à des recrutements diversifiés comme en Grande-Bretagne et au Danemark (économistes, juristes, consultants, auditeurs, sociologues...). Il donnerait ainsi aux parlementaires les moyens de mieux étudier l'impact des mesures qui sont soumises à leur examen, de mieux contrôler leurs conditions d'application et de mieux évaluer leur efficacité pour éventuellement les renforcer ou les corriger »¹²¹⁶. Enfin, Jean-François Copé souhaitait que cet Office soit transpartisan, afin de garantir la neutralité de ses travaux et de lui conférer une légitimité incontestable : ainsi, « ses travaux et ses méthodes seraient supervisés et contrôlés en toute transparence par un directoire composé de parlementaires issus de différents Groupes parlementaires et de différentes commissions. Son Président pourrait être désigné à la majorité qualifiée »¹²¹⁷. Le CEC reprendra une grande partie de ses préconisations.

Pour contrôler, il faut être informé. Le député-maire de Meaux suggérait que le Parlement se rapproche de certains observatoires ou organismes d'information, tels que l'INSEE ou la DARES, afin de garantir la transparence de ses travaux et renforcer l'information de la Représentation Nationale¹²¹⁸. Il proposait en outre de confier à ces organismes « une mission d'assistance du Parlement (et en particulier du nouvel Office qui lui serait rattaché), en matière d'évaluation des politiques publiques et de prospective, sur le modèle de l'assistance que lui apporte la Cour des Comptes en matière de contrôle »¹²¹⁹. Là encore, ses préconisations ont été suivies lors de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale en 2009.

L'essentiel du contrôle parlementaire étant effectué par les commissions permanentes, il proposait également de réorganiser leurs méthodes de travail « pour mieux impliquer les parlementaires dans l'évaluation des politiques publiques »¹²²⁰. Jean-François Copé envisageait d'augmenter le nombre de commissions permanentes mais aussi de créer des sous-commissions qui « permettraient de spécialiser le travail des parlementaires et de mieux contrôler l'action gouvernementale »¹²²¹. Il s'est inspiré des

¹²¹⁶ *Idem.*

¹²¹⁷ *Idem.*

¹²¹⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹²¹⁹ *Idem.*

¹²²⁰ *Idem.*

¹²²¹ *Idem.*

pratiques américaines : aux Etats-Unis, en 2013, le Sénat comprenait quinze commissions permanentes et soixante-dix sous-commissions ; la Chambre des représentants, vingt-et-une commissions et cent-quatre sous-commissions. Conscient qu'une telle réforme nécessiterait une réforme constitutionnelle, Jean-François Copé proposait, dans un premier temps, de « *développer et de rénover la pratique des missions d'information temporaires* »¹²²² :

*« Chargées notamment d'examiner les conditions d'application d'une législation, elles pourraient aussi permettre de compléter le travail des missions de contrôle et d'évaluation (MEC et MECSS) et d'impliquer l'ensemble des parlementaires dans l'évaluation des politiques publiques, dans le cadre de petites missions d'information spécialisées, sur le modèle des 18 commissions de contrôle sectorielles de la Chambre des Communes qui examinent les politiques des principaux ministères du Royaume-Uni. Ces missions d'information bénéficieraient de l'assistance du nouvel Office de contrôle et d'évaluation »*¹²²³.

Enfin, le Président du groupe UMP développait toute une série de mesures destinées à promouvoir le contrôle parlementaire :

- Meilleure visibilité des débats en séance publique par une retransmission en direct sur le site internet de l'Assemblée nationale ou sur les chaînes parlementaires. Pour Jean-François Copé le nécessaire renforcement des activités de contrôle en séance publique implique que le Parlement dispose « *d'une plus grande maîtrise de son ordre du jour, en accord avec le Gouvernement* »¹²²⁴.
- Une séance par mois pourrait être réservée aux débats sur les travaux de contrôle réalisés par les commissions permanentes ou les missions d'information¹²²⁵.
- Retransmission des auditions de la MECSS et de la MECSS.
- Droit de réplique lors des séances de questions au Gouvernement¹²²⁶.
- Séances de questions au Gouvernement durant les sessions extraordinaires « *afin d'assurer un contrôle parlementaire plus continu de l'action gouvernementale* »¹²²⁷.
- Création d'un « *droit d'interpellation* »¹²²⁸ : les parlementaires « *pourraient exercer ce droit au début de chaque séance ou lors de séances spécifiques, sans avoir recours à l'artifice de rappels au règlement répétés mais avec plus d'efficacité puisque le Gouvernement serait tenu de répondre* »¹²²⁹.

¹²²² *Idem.*

¹²²³ *Idem.*

¹²²⁴ *Idem.*

¹²²⁵ *Idem.*

¹²²⁶ *Ibid.*, p. 25.

¹²²⁷ *Idem.*

¹²²⁸ *Idem.*

¹²²⁹ *Idem.*

- *Stages d'immersion en entreprise et dans les services publics ou parapublics.*

Jean-François Copé ne s'est pas contenté d'émettre des recommandations ; sa qualité de président du groupe majoritaire lui donnait la possibilité de les mettre en œuvre. Aussi, dès le lendemain de la remise du rapport au Premier Ministre, il adressait un courrier à l'ensemble des membres du Groupe UMP afin de les informer que, suite à ce rapport, deux groupes de travail allaient être mis en place : l'un, présidé par Jean Léonetti, premier vice-président du groupe, consacré à « *la définition et au contenu du "statut de la majorité"* »¹²³⁰ ; l'autre, co-présidé par Jean-François Copé et Bernard Deflesselles, deuxième vice-président du Groupe, dédié au « *renforcement des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement* »¹²³¹. Les députés UMP étaient invités à s'inscrire à l'un ou l'autre de ces groupes de travail. Jean-François Copé ne voulait pas perdre de temps : il précisait que leurs travaux débuteraient sans tarder, « *dès la semaine suivante* »¹²³² et que leurs conclusions seraient présentées lors des journées parlementaires, organisées à la fin du mois de septembre.

Le groupe de travail UMP sur les pouvoirs de contrôle du Parlement a permis de définir plus précisément les contours du comité d'audit que Jean-François Copé appelait de ses vœux : ainsi, en septembre 2007, ce dernier expliquait dans les colonnes des *Echos* qu'« *il ne s'agi[ssait] pas d'une nouvelle structure, mais d'un organe politique transpartisan – dirigé, par exemple, par un président issu de la majorité et un vice-président de l'opposition –, qui pourra s'appuyer sur des ressources humaines publiques et privées pour mieux évaluer l'efficacité gouvernementale. Le Parlement et ses commissions contrôlent remarquablement la publication ou non des décrets et circulaires nécessaires à l'application d'une loi. En revanche, tout ce qui relève de l'étude d'impact puis de l'évaluation des résultats sur le terrain est embryonnaire* »¹²³³. A l'automne 2007, Jean-François Copé a soumis à Bernard Accoyer un schéma très abouti de l'articulation du comité d'évaluation qu'il souhaitait voir créer avec les structures existantes au sein de l'Assemblée nationale. Afin de convaincre la présidence que ce comité, « *émanation de la*

¹²³⁰ COPE Jean-François, *Appel à candidature adressé à l'ensemble des membres du Groupe UMP*, 10 juillet 2007.

¹²³¹ *Idem.*

¹²³² *Idem.*

¹²³³ FREYSSENET Elsa, FURBURY Pierre-Alain, « Le Parlement va sérieusement se mêler de la réforme de l'Etat », *Les Echos*, 28 septembre 2007.

Conférence des Présidents, était complémentaire du travail des commissions permanente
»¹²³⁴, il détaillait les nombreux avantages d'un tel dispositif d'évaluation :

- « *il assume, grâce à des moyens propres, une mission nouvelle et transversale de l'Assemblée nationale au service de toutes les commissions qui sont à l'initiative des demandes ;*
- *il alimente les commissions en amont de leur travail législatif grâce aux études d'impact ;*
- *il fournit aux commissions des éléments supplémentaires pour qu'elles puissent mener à bien leurs activités de contrôle de l'activité gouvernementale,*
- *il donne à l'ensemble de la représentation nationale un éclairage sur l'efficacité de l'action publique et des moyens ainsi que des outils pour s'assurer que les réformes sont engagées et qu'elles donnent des résultats »*¹²³⁵.

Fort du rapport soumis au Premier Ministre, ainsi que des travaux des deux groupes de travail UMP, Jean-François Copé a présenté ses propositions au Comité Balladur : convaincu par les arguments du président de Groupe, le Comité a repris ses suggestions dans les préconisations n°43, 44, 45. Il s'agit d'une première victoire pour Jean-François Copé, qui se heurtait jusque-là à l'immobilisme de la présidence et des services de l'Assemblée nationale. En effet, ces derniers étaient réticents à voir créer un comité dominé par des intervenants extérieurs ; ils estimaient que l'Assemblée nationale disposait déjà d'une véritable expertise grâce à ses administrateurs, fonctionnaires réputés pour leurs compétences et leurs diplômes de haut-niveau.

Bernard Accoyer a donc dû composer entre la détermination du député-Maire de Meaux de voir créer un comité d'évaluation et l'opposition des services de l'Assemblée à ce projet. Devant le lobbying intense que Jean-François Copé menait auprès de Bernard Accoyer, ce dernier a décidé d'instituer au sein du bureau de l'Assemblée nationale, le 19 décembre 2007, « *une délégation chargée des activités d'évaluation et de contrôle, dans l'attente de l'institution d'un comité d'évaluation et de contrôle* »¹²³⁶. Il cherchait par là à temporiser : en instaurant cette délégation, il montrait à Jean-François Copé que la réflexion sur un éventuel comité d'évaluation

¹²³⁴ Document de travail du Groupe UMP à l'Assemblée nationale, automne 2007.

¹²³⁵ *Idem.*

¹²³⁶ Réunion du bureau de l'Assemblée nationale du 30 janvier 2008.

avançait au sein de la Présidence. Toujours pour donner des gages au président du groupe UMP, Bernard Accoyer a décidé d'augmenter les crédits d'études des commissions¹²³⁷ : il voulait « *montrer à Jean-François Copé qu'il était favorable au renforcement du contrôle et de l'évaluation et que si Copé voulait s'y investir, c'était possible immédiatement : l'argent était là* »¹²³⁸. Jean-Luc Warsmann a bénéficié de cette augmentation de crédits en faisant réaliser un sondage d'opinion sur la qualité des lois et une étude sur la simplification du droit¹²³⁹. En outre, Bernard Accoyer a reçu à deux reprises, à l'automne 2007, l'Institut Français pour la Recherche sur les Administrations Publiques (IFRAP). Ce *think-tank* dédié à l'analyse des politiques publiques, avec lequel Jean-François Copé travaillait, plaidait pour la mise en place d'un *NAO* à la française afin de mieux contrôler les finances publiques¹²⁴⁰. Le Président Accoyer et son cabinet n'ont pas été pour autant convaincus par leurs arguments : « *on nous proposait de mettre en place une structure pléthorique, très lourde ; c'était exactement ce qu'on ne voulait pas. On les a reçus pour égard pour Jean-François Copé* »¹²⁴¹.

Le président de l'Assemblée souhaitait gagner du temps : il ne voulait pas mettre en place un comité d'évaluation avant la réforme constitutionnelle¹²⁴². Jean-François Copé ne s'est pas satisfait de cet attentisme. « *Voyant que les choses n'avançaient pas* »¹²⁴³, il a publié une tribune dans le *Figaro* en janvier 2008 qui promouvait l'évaluation parlementaire : selon lui, « *plutôt que de se contenter de légiférer, parfois dans l'urgence, [les députés] doivent surtout s'attacher à évaluer et à contrôler les politiques publiques pour mesurer ce qu'elles ont changé dans la vie quotidienne des Français. C'est le sens de l'époque qui est à l'optimisation de l'argent public. C'est aussi leur légitimité d'élus de la nation qui, au nom de leurs concitoyens, doivent demander aux ministres et à l'administration qu'ils dirigent*

¹²³⁷ Secrétariat général de la Présidence, « Crédits d'études des commissions », *Note à l'attention de Monsieur le Président*, 17 décembre 2007.

¹²³⁸ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹²³⁹ Secrétariat général de la Présidence, *idem*.

¹²⁴⁰ Voir Les dossiers de l'IFRAP, *Rapport aux Contribuables sur la réduction des dépenses de l'Etat. Vers un NAO français ?* n°66, février 2000.

¹²⁴¹ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹²⁴² *Idem*.

¹²⁴³ *Idem*.

d'être performants »¹²⁴⁴. Il annonçait, « *qu'après six mois de réflexion avec les députés du groupe UMP et le président de l'Assemblée nationale, inspirée des meilleures pratiques étrangères* »¹²⁴⁵, un dispositif d'évaluation était finalisé, pouvant être « *mis en place dès la fin du mois* » : ce « *comité d'évaluation* »¹²⁴⁶, qui « *réunira une vingtaine de députés de la majorité mais aussi, et c'est essentiel, de l'opposition, aura un double rôle* »¹²⁴⁷ : avant le vote des textes, vérifier « *leur bienfondé en posant quelques questions simples mais essentielles : quels objectifs à atteindre ? avec quels moyens ? à quel rythme ? la réponse proposée est-elle la meilleure ?* ». Sûr de la pertinence de sa proposition, Jean-François Copé n'a pas hésité pas à devancer la révision constitutionnelle et à affirmer qu'en « *en se dotant d'une nouvelle compétence, l'évaluation des politiques gouvernementales, le Parlement entre[ra] dans une nouvelle ère. Il va ainsi mieux contribuer à faire avancer les grands chantiers de réforme pour rendre l'Etat plus moderne, plus fluide et plus performant* »¹²⁴⁸.

En publiant cette tribune, Jean-François Copé mettait Bernard Accoyer au pied du mur : une fois la création d'un comité de contrôle et d'évaluation publiquement annoncée par le président du Groupe UMP, le président de l'Assemblée nationale était obligé de s'exécuter, sous peine de montrer une division au sein de la majorité, quelques mois seulement après l'élection présidentielle. Jean-François Copé mettait également la pression sur l'Exécutif en déclarant que la réforme constitutionnelle était imminente : « *à l'heure où nous allons modifier la Constitution pour renforcer substantiellement le rôle du Parlement, nous députés sommes décidés à transformer en profondeur notre mission et à changer notre métier au service des français* »¹²⁴⁹. En effet, il s'impatientait de ne pas voir arriver la réforme constitutionnelle alors que le Comité Balladur avait rendu ses conclusions depuis trois mois ; et le Comité avait lui aussi préconisé la création d'un comité d'audit à l'image du *NAO* et du *National Congress Office*.

¹²⁴⁴ COPE Jean-François, « Et si les députés changeaient leur métier ? », *Le Figaro*, 10 janvier 2008.

¹²⁴⁵ *Idem.*

¹²⁴⁶ *Idem.*

¹²⁴⁷ *Idem.*

¹²⁴⁸ *Idem.*

¹²⁴⁹ *Idem.*

En matière de contrôle, le Comité Balladur considérait que « *l'essentiel est dans les suites que le Parlement sera en mesure de donner aux éléments d'information qui lui seront fournis par la Cour des comptes et par les autres organismes d'audit et d'évaluation auxquels il aura donné mission à cet effet* »¹²⁵⁰. Aussi, afin de coordonner les différentes initiatives des commissions permanentes en matière de contrôle et d'évaluation, le Comité avait préconisé de créer auprès de chaque président d'assemblée une instance *ad hoc*, un « *comité d'audit parlementaire* »¹²⁵¹, qui aurait « *l'avantage insigne de synthétiser le droit de regard du Parlement sur la gestion exécutive* »¹²⁵². Doté de moyens spécifiques et composé de parlementaires issus de l'ensemble des commissions permanentes, ce comité serait chargé de définir « *un programme coordonné de contrôle et d'évaluation, assurant la liaison avec la Cour des Comptes et les autres organismes d'évaluation et chargée d'organiser les débats sur les suites à donner (questions, auditions, propositions de loi...), en particulier en séance publique lors de la semaine réservée chaque mois, dans l'ordre du jour, aux fonctions de contrôle, marquerait de ce point de vue un progrès sensible* »¹²⁵³. Ce comité d'audit n'effectuerait pas lui-même les travaux de contrôle mais passerait « *commande auprès d'autres organismes des contrôles et évaluations souhaités par le Parlement* »¹²⁵⁴. Quant à l'opposition, elle devrait être étroitement associée aux travaux du comité.

Enfin, le Comité Balladur estimait souhaitable que « *l'activité de contrôle du Parlement, ainsi rénovée, donne lieu, en commission ou en séance plénière, à des réunions de travail ou auditions publiques. C'est [...] la double condition du succès de cette organisation nouvelle de la tâche de contrôle* »¹²⁵⁵. En proposant une collaboration encore plus étroite avec la Cour des Comptes et la création d'un comité d'audit, qui n'est autre qu'une transposition du *Public Accounts Committee*, le Comité s'inspire du modèle britannique, dont « *les vertus* »¹²⁵⁶ en matière de contrôle ont, selon lui, fait leurs « *preuves* »¹²⁵⁷. Le Parlement britannique a mis en place cette structure afin de contrôler les dépenses publiques et leur efficacité : pour mener à bien sa tâche, il s'appuie sur le *National Audit Office*, organisme habilité à conduire des audits dans l'ensemble des ministères et agences gouvernementales et qui dispose d'un droit d'accès à tous les documents. Lorsqu'il détermine son programme de travail, cet organisme indépendant est invité à « *prendre en compte* » les suggestions faites par le *Public Accounts*

¹²⁵⁰ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n°993), de modernisation des institutions de la Ve République*, n°1009, 2 juillet 2008, p. 148.

¹²⁵¹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, proposition n°43.

¹²⁵² GICQUEL Jean, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, *op.cit.*, p. 59.

¹²⁵³ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, proposition n° 43.

¹²⁵⁴ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *ibid.*, p. 55.

¹²⁵⁵ *Idem.*

¹²⁵⁶ *Ibid.*, p. 54.

¹²⁵⁷ *Idem.*

Committee. Le Comité Balladur a proposé d'instaurer dans l'Hexagone le même type de coopération qu'entre le *NAO* et le *Public Accounts Committee*, en tenant compte des spécificités du système français ; or, comme le souligne Jean Gicquel, « *cette nouvelle culture modélisée au Royaume-Uni, reste à découvrir* »¹²⁵⁸. C'est pourquoi, Philippe Seguin, s'il a personnellement recommandé au Comité Balladur de créer un comité d'audit, a appelé les parlementaires à ne pas mettre en place une pâle copie du *Public Accounts Committee* : « *Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, la Cour est au contraire tout à fait favorable à la transposition, dans notre pays, du dispositif de contrôle qui, outre-Manche, a su faire la preuve de son efficacité depuis maintenant près de cent cinquante ans. Transposer le système britannique de contrôle en France ? Je dis "chiche". Mais alors, ne nous contentons pas d'un ersatz. La créativité qui entoure certains travaux parlementaires en cours m'incite à penser que nous courons le risque de ne pas être à la hauteur* »¹²⁵⁹.

Suite à la tribune parue dans le *Figaro*, la délégation chargée des activités d'évaluation et de contrôle du bureau de l'Assemblée s'est réunie le 29 janvier 2008 ; elle ne tiendra qu'une seule et unique réunion avant de rendre ses conclusions lors de la réunion du Bureau du 30 janvier 2008.

La pression pour la création d'un comité d'audit était d'autant plus forte qu'un certain nombre de députés avaient, eux-aussi, mené une réflexion sur ce sujet. Ainsi, en janvier 2008, Jean-Michel Fourgous, député UMP des Yvelines, avait déposé une proposition de loi afin de créer un office d'évaluation de la dépense publique¹²⁶⁰. Le député souhaitait doter le Parlement « *de moyens nouveaux lui permettant, de façon autonome, de suivre, contrôler et évaluer les finances de l'État et les politiques publiques* »¹²⁶¹ : il considérait que même si la Cour apporte assistance au Parlement, son concours restait insuffisant car « *la Cour, maîtresse de son programme, n'est tenue de répondre aux demandes parlementaires que dans la mesure où cela reste compatible avec ses autres missions. Or, elle a bien d'autres tâches à remplir et ses moyens sont limités* »¹²⁶².

Au-delà des questions d'agenda entre les deux institutions, Jean-Michel Fourgous remettait en question la qualité même des évaluations menées par le Cour

¹²⁵⁸ GICQUEL Jean, *ibid.*, p. 59.

¹²⁵⁹ SEGUIN Philippe, *idem*.

¹²⁶⁰ FOURGOUS Jean-Michel, *Proposition de loi visant à créer un Office d'évaluation et de contrôle*, AN, n°3599, 19 janvier 2007.

¹²⁶¹ *Ibid.*, Exposé des motifs.

¹²⁶² *Idem*.

des Comptes : « *il s'agit d'être opérationnel, et non pas seulement descriptif comme l'est la Cour des comptes. C'est un problème de culture : souvent sortis de l'ÉNA, les membres de la Cour sont plutôt des technocrates que des hommes de pratique, tout comme les hauts fonctionnaires qu'ils contrôlent. Il ne peut donc y avoir de remise en cause suffisamment profonde des budgets tels qu'ils sont réalisés et gérés par l'administration. Il faut changer l'esprit qui règne sur la gestion de l'État et s'inscrire dans une culture du résultat, comme pour une entreprise* »¹²⁶³. Pour y remédier, le député des Yvelines, tirant les leçons de l'échec de l'Office d'évaluation des politiques publiques et prenant exemple sur les pratiques canadiennes, néo-zélandaises ou américaines, proposait de mettre en place un comité préfigurant le futur CEC. Le comité tel que l'envisageait Jean-Michel Fourgous, associerait « *des cabinets privés indépendants (90 % des effectifs) à quelques administrateurs publics (10 %), l'ensemble étant piloté par le Parlement* »¹²⁶⁴, ce qui permettrait d'instituer « *une plus grande mixité culturelle dans le contrôle de la dépense publique* »¹²⁶⁵.

En pratique, le « *rattachement de l'Office se concrétis[rait] par la procédure de nomination de son directeur, par l'inscription de son budget dans les budgets de l'Assemblée nationale et du Sénat, par les procédures d'approbation du règlement intérieur et du programme annuel. L'autonomie de l'Office résulte du statut de son directeur : celui-ci est nommé pour un mandat de cinq ans renouvelable ; l'exigence d'une majorité qualifiée signifie que sa désignation doit normalement résulter d'un accord entre la majorité et l'opposition ; il ne peut être mis fin à ses fonctions qu'à une majorité qualifiée plus importante que celle requise pour sa nomination ; pleine autorité lui est donnée sur l'organisation et sur le personnel de l'Office ; enfin, il jouit d'une grande liberté de proposition en ce qui concerne le budget et le programme annuels* »¹²⁶⁶. L'Office interviendrait de trois manières :

- il fournirait au Parlement une assistance, sous la forme d'un avis, au cours de la procédure législative, en évaluant les effets, sur les dépenses et les recettes publiques, des projets ou propositions de lois ainsi que des modifications proposées à ces textes ;
- il aiderait les présidents, les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux des commissions des finances à remplir leurs missions de contrôle, de suivi et d'évaluation ;
- l'Office effectuerait lui-même les travaux d'audit et d'évaluation inscrits à son programme. Ces travaux donneraient lieu à des rapports transmis simultanément aux deux assemblées¹²⁶⁷.

Louis Giscard d'Estaing, député du Puy-de-Dôme, a lui aussi travaillé « *de son côté* »¹²⁶⁸ sur la question du contrôle parlementaire ; il tenait néanmoins Bernard Accoyer informé de ses propositions et de ses prises de positions publiques. Ainsi,

¹²⁶³ Contribuables Associés, Jean-Michel Fourgous propose la création d'un office d'évaluation et de contrôle de la dépense publique, 14 mars 2008, www.contribuables.org.

¹²⁶⁴ *Idem.*

¹²⁶⁵ *Idem.*

¹²⁶⁶ *Idem.*

¹²⁶⁷ *Idem.*

¹²⁶⁸ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer, Président de l'Assemblée nationale.

dans une tribune parue dans la *Revue parlementaire*, il affichait son soutien à la proposition de loi de Jean-Michel Fourgous :

« Je soutiens la proposition de Jean-Michel Fourgous visant à la création d'un Office parlementaire d'Evaluation et de contrôle, organisme d'audit au service des Députés. Il permettra de donner au Parlement un réel pouvoir d'investigation, ce qui lui manque aujourd'hui pour discuter en connaissance de cause, de manière autonome, les projets de loi. A l'heure actuelle, c'est l'administration au service du gouvernement qui élabore les projets de loi, évalue leur pertinence, contrôle leur exécution. Lorsqu'un Député souhaite bénéficier d'informations supplémentaires, c'est vers les cabinets ministériels qu'il se tourne. Ce fonctionnement institutionnel unilatéral, dans lequel l'information technique et politique est uniquement aux mains du Gouvernement, a conduit à un déséquilibre au détriment du Parlement puisque celui-ci ne bénéficie en dernière analyse que des informations que le Gouvernement lui a transmises »¹²⁶⁹.

Conscient de la mauvaise réputation du Parlement, considéré comme une chambre d'enregistrement plus que comme qu'une assemblée délibérative, le député du Puy-de-Dôme devançait les critiques et affichait ses ambitions : *« Comprendons-nous bien : il ne s'agit pas de créer un énième « machin » administratif, aussi coûteux qu'inefficace. Nous souhaitons pouvoir mettre au service d'une bonne gestion du budget un organisme d'audit de haut niveau, composé de professionnels issus du privé mais également issus des corps de l'administration tels que les inspections générales et la Cour des Comptes, par le biais du détachement. Afin de donner à cet organisme une véritable autonomie, il serait logique que l'opposition puisse le présider. Mettre dans ses mains un tel outil permettra d'avancer beaucoup plus rapidement sur la voie de la transparence et de l'efficacité et mettra l'opposition face à ses responsabilités dans le contrôle de la gestion publique »¹²⁷⁰.*

Cette tribune sera suivie d'une seconde, parue en décembre 2007 et cosignée par les députés Louis Giscard d'Estaing, Jean-Michel Fourgous, Philippe Cochet, Olivier Dassault et Sébastien Huygues ; elle reprenait les mêmes arguments que la précédente : pour que la dépense publique soit efficace, il faut que le Parlement sache ce qui se passe dans les administrations et les services publics. Or, même si le Parlement peut s'appuyer sur les rapports des différents corps d'inspection ou de la Cour des comptes, *« aucun dispositif ne permet qu'il soit suivi d'effets »¹²⁷¹*. Les cinq parlementaires affirmaient *« qu'il [était] nécessaire qu'un petit nombre de parlementaires [...] soit chargé d'auditionner et*

¹²⁶⁹ GISCARD D'ESTAING Louis, « Réformer le travail parlementaire », *La Revue parlementaire*, 13 juin 2007.

¹²⁷⁰ *Idem.*

¹²⁷¹ GISCARD D'ESTAING Louis, FOURGOUS Jean-Michel, COCHET Philippe, DASSAULT Olivier, HUYGUES Sébastien, « Pour un vrai contrôle de la dépense publique », *Les Echos*, 21 décembre 2007.

d'interroger publiquement devant les médias directement ceux-là mêmes qui, ordonnateurs, engagent la dépense publique. A cela répond le « comité d'évaluation » de la dépense publique en train d'être mis en place sous l'impulsion de Bernard Accoyer et de Jean-François Copé »¹²⁷² ; pourtant, à cette époque, « aucune décision concrète n'avait été prise sur ce sujet puisque le Président cherchait à temporiser »¹²⁷³. Cette déclaration engageait le président de l'Assemblée nationale qui demandera ensuite à son cabinet « comment raccrocher les wagons »¹²⁷⁴.

Les signataires de la tribune avaient une vision très précise du futur comité : selon eux, il devait être un organe « *permanent et doté d'un statut juridique officiel et non une coquille qu'on pourrait supprimer à tout moment* »¹²⁷⁵, composé d'une douzaine de membres, à l'image des organes équivalents des Parlements d'autres nations. En outre, « *dans la voie tracée par le rapport Balladur* »¹²⁷⁶, les signataires souhaitaient voir associer au comité « *des représentants des autres commissions de l'Assemblée qui estimerait devoir être informés et intervenir dans le contrôle de la dépense publique* »¹²⁷⁷. Enfin, ce comité d'évaluation « *devrait être doté de moyens suffisants pour permettre aux parlementaires qui prendront de leur temps pour remplir ce devoir de contrôle de la dépense publique de disposer des informations qu'ils estiment indispensables* »¹²⁷⁸.

Cette tribune a renforcé la pression, déjà forte, exercée sur Bernard Accoyer pour qu'un comité de contrôle soit créé à l'Assemblée nationale. Louis Giscard d'Estaing avait informé le Président Accoyer de ses intentions et lui avait communiqué son projet de tribune, initialement intitulée « *comment contrôler une dépense publique contrôlable ?* ». Le Président avait alors fait un certain nombre de remarques, destinées à tempérer le ton de la tribune : il estimait notamment que les critiques faites à l'égard de la Cour des Comptes étaient « *un peu brutales dans la formulation vis à vis de Philippe Séguin* »¹²⁷⁹ et ne voulait pas vexer la Cour des Comptes. Les députés n'en ont pas tenu compte, bien déterminés à contraindre Bernard Accoyer à mettre en place une nouvelle structure d'évaluation, pour différentes raisons.

¹²⁷² *Idem.*

¹²⁷³ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹²⁷⁴ *Idem.*

¹²⁷⁵ GISCARD D'ESTAING Louis, FOURGOUS Jean-Michel, COCHET Philippe, DASSAULT Olivier, HUYGUES Sébastien, *ibid.*

¹²⁷⁶ *Idem.*

¹²⁷⁷ *Idem.*

¹²⁷⁸ *Idem.*

¹²⁷⁹ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

B. Un comité au service de stratégies politiques

Jean-François Copé justifiait sa détermination à créer une nouvelle structure dédiée à l'évaluation par des raisons d'équilibre institutionnel : il considérait qu'« *un régime présidentiel à la française, qui tient compte de notre histoire et de nos spécificités* »¹²⁸⁰ est en train d'émerger. Selon lui, ce mouvement de presidentialisation de la V^{ème} République a été amorcé par deux référendums : celui de 1962, instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, puis celui de 2000, établissant le quinquennat¹²⁸¹. Pour Jean-François Copé, le quinquennat « *a changé le sens de l'élection au suffrage universel* »¹²⁸², le Président de la République étant désormais « *placé au cœur du combat politique* »¹²⁸³. Le Chef de l'Etat ne peut plus jouer ce rôle de l'arbitre, placé au-dessus des partis, que lui permettait le septennat ; il est désormais le chef de file de la majorité parlementaire et définit la feuille de route de cette dernière pour les cinq années de son mandat. Pour Jean-François Copé, l'enjeu de la réforme constitutionnelle de 2008 est donc « *de faire émerger, en face de l'hyperprésident, un hyperparlement* »¹²⁸⁴. Dans cette logique, il faisait de l'évaluation des politiques publiques un des outils essentiels du renforcement du Parlement. Si le Parlement contrôle efficacement le budget, il ne peut toutefois pas « *fournir un jugement politique sur la mise en œuvre des grands projets gouvernementaux et s'assurer qu'ils portent des fruits* »¹²⁸⁵. Fort de ce constat, Jean-François Copé plaidait pour la création d'une structure *ad hoc* et revendiquait le rôle d'instigateur du CEC : « *J'ai donc proposé la création d'un comité d'évaluation et de contrôle auquel seraient associées l'ensemble des commissions, et notamment leur président, ainsi que des parlementaires de toutes sensibilités* »¹²⁸⁶. Comme Louis Giscard d'Estaing et Michel Fourgous, il justifiait sa proposition en prenant exemple sur les structures d'évaluation des parlements canadien, britannique et américain.

Mais au-delà de ces considérations institutionnelles, si Jean-François Copé défendait l'idée d'un hyper-Parlement c'est aussi parce qu'il était en conflit avec

¹²⁸⁰ COPE Jean-François, *Un député, ça compte énormément !* Paris, Albin Michel, 2009, p. 177.

¹²⁸¹ *Ibid.*, p. 176.

¹²⁸² COPE Jean-François, « Vers le régime présidentiel. Pour un Parlement rénové », *Commentaires*, n°129, printemps 2010, p. 54.

¹²⁸³ *Idem.*

¹²⁸⁴ *Ibid.*, p. 60.

¹²⁸⁵ COPE Jean-François, *Un député, ça compte énormément ! op. cit.*, p. 223.

¹²⁸⁶ *Idem.*

Nicolas Sarkozy ; il lui reprochait notamment de l'avoir évincé du Gouvernement en 2007, ce qu'il appelait « *son licenciement sans préavis* »¹²⁸⁷. Il relatait cette réflexion, lancée par le Président de la République, agacé par son ambition affichée : « *Être député quelque temps ne pourra pas te faire de mal...* »¹²⁸⁸. La décision de Nicolas Sarkozy a été difficile à accepter : « *J'avais beau garder en mémoire l'histoire du vilain petit canard qui, à la fin, se transforme en cygne blanc, la pilule restait amère* »¹²⁸⁹. Le Président lui proposera alors de présider le groupe UMP à l'Assemblée nationale. Or, de son aveu même, Jean-François Copé avait peu de considération pour l'institution parlementaire ; il juge qu'il a été « *l'un des pires ministres des Relations avec le Parlement* »¹²⁹⁰, n'hésitant pas à user de tous les moyens possibles pour « *passer outre l'avis des parlementaires* »¹²⁹¹.

Même s'il avait été relégué au Parlement, Jean-François Copé entendait peser politiquement : le contrôle était un moyen d'y parvenir. Il savait qu'il pourrait compter sur le soutien des députés de son groupe ; en outre, s'il communiquait autant sur la nécessité de renforcer le contrôle parlementaire, c'est parce qu'il pensait être en phase avec l'opinion publique. En effet, la fonction de contrôle présente un certain nombre d'avantages : « *elle n'est pas sanctionnée dans son exercice, donc les parlementaires ont le sentiment, réel, de disposer d'une marge de manœuvre plus grande en matière de contrôle* »¹²⁹² ; de plus, « *on est dans une société où l'idée de contrôle, de surveillance est très connotée favorablement : les parlementaires sont contrôlés par la société civile, l'exécutif est surveillé par les parlementaires etc...* »¹²⁹³. Enfin, elle offre un espace d'expression à l'opposition, qu'elle ne peut pas trouver au plan législatif :

« Le contrôle permet d'offrir un espace à l'opposition, ce qui est beaucoup plus difficile à faire en matière législative ; en matière législative, on peut considérer que l'opposition n'a pas vraiment un rôle déterminant puisque par définition la loi est l'expression d'une majorité élue par les Français ; donc, s'il est absolument normal et nécessaire que l'opposition s'exprime, en revanche, on peut considérer que d'un point de vue démocratique, il n'y a pas de raison particulière qu'elle gouverne et ceux d'autant plus dans une société française où la culture de la négociation et du consensus n'est pas celle qu'on connaît dans d'autres pays. Il y a encore une confrontation très forte. Le contrôle a ce mérite, qu'il permet d'organiser des espaces où majorité et opposition peuvent s'entendre, non pas pour aller sanctionner le Gouvernement mais, comme le dit Carcassonne, pour aller contrôler ce que fait la bureaucratie. Ça permet de dépolitiser l'exercice de contrôle, d'assurer des coalitions majorité-opposition et de réinvestir ce vieux

¹²⁸⁷ JEUDY Bruno, « Copé à la recherche de « l'hyper-Parlement » », *Le Figaro*, 24 avril 2009.

¹²⁸⁸ *Idem.*

¹²⁸⁹ *Idem.*

¹²⁹⁰ *Idem.*

¹²⁹¹ *Idem.*

¹²⁹² Entretien avec un Ministre chargé des Relations avec le Parlement.

¹²⁹³ *Idem.*

clivage entre la politique, élus du peuple, et la technostructure, qui n'a pas de légitimité mais qui, pourtant, gouverne »¹²⁹⁴.

Bernard Accoyer a fini par « céder à la pression »¹²⁹⁵, lors de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale, en proposant la création du CEC¹²⁹⁶. Mais il a pris des précautions : il l'a placé sous la présidence du président de l'Assemblée nationale afin « de contrôler les choses »¹²⁹⁷ : Jean-François Copé avait non seulement proposé la présidence du CEC à Claude Goasguen, mais il s'était également déjà rapproché de certains cabinets d'audit¹²⁹⁸. Mettre en place une nouvelle structure d'évaluation présentait par ailleurs un certain nombre d'avantages : la réforme constitutionnelle de 2008 ayant doté le Parlement d'une nouvelle compétence en matière d'évaluation des politiques, d'un point de vue institutionnel, Bernard Accoyer devait prendre des mesures afin de permettre à l'Assemblée nationale d'exercer cette nouvelle fonction, qu'elle avait tenue à introduire dans la Constitution. La création du CEC avait l'avantage de donner de la visibilité aux travaux d'évaluation et d'apparaître comme une véritable innovation institutionnelle puisqu'aucune structure semblable n'avait jamais été instaurée. En outre, si le président de l'Assemblée nationale est chargé du bon fonctionnement de l'institution, il n'intervient pas sur le fond¹²⁹⁹ ; la présidence du CEC lui donnait la possibilité d'exercer une influence sur travaux de l'Assemblée. Enfin, en termes d'affichage politique, ce nouvel organe permettait au Président Accoyer de « montrer que l'opposition avait de nouveaux pouvoirs »¹³⁰⁰ : système de co-rapporteur avec un binôme majorité-opposition, droit de tirage pour chaque groupe.

Si la création du CEC est innovante, elle procède de la volonté politique de deux hommes d'utiliser l'évaluation des politiques publiques pour défendre leur position au sein du Parlement : Jean-François Copé voulait faire du CEC le bras armé

¹²⁹⁴ *Idem.*

¹²⁹⁵ Entretien avec un fonctionnaire de la Présidence.

¹²⁹⁶ Art. 119, Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, AN, n°1546, 24 mars 2009.

¹²⁹⁷ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹²⁹⁸ Entretien avec un fonctionnaire du CEC. Voyant que le CEC serait sous la présidence de Bernard Accoyer, Jean-François Copé a alors demandé à ce que Claude Goasguen soit « vice-président UMP du CEC », Note de la Présidence sur l'évaluation et le contrôle, 17 novembre 2008.

¹²⁹⁹ MARTIN Arnaud, *Le président des assemblées parlementaires sous la Vème République*, Paris, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 83, 1996.

¹³⁰⁰ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

du Parlement face à l'Exécutif ; quant à Bernard Accoyer, ce comité lui permettait de conforter son emprise sur l'institution, ce qui est traditionnellement refusé au président d'une assemblée parlementaire.

§2. La difficile genèse du CEC

L'idée de créer un comité spécialement chargé de contrôler et d'évaluer les politiques publiques à l'Assemblée nationale n'a pas fait l'unanimité parmi les députés, comme au sein de l'administration. Dans un monde aussi soucieux de la procédure que peut l'être une assemblée parlementaire, la mise en place d'une nouvelle structure est toujours un événement, qui peut susciter des craintes et des réticences (A) ; ces dernières ont été notamment renforcées par le fonctionnement du Comité (B).

A. Un comité façonné par les réticences

Une fois prise la décision de créer un comité d'évaluation, Bernard Accoyer a mené des consultations auprès du bureau de l'Assemblée et de l'administration afin de définir les contours de cette nouvelle structure. Celle-ci a suscité de multiples réticences au sein de l'Assemblée nationale.

L'administration parlementaire, tout d'abord, était réservée quant à l'idée de créer une nouvelle structure : elle estimait que la configuration actuelle des services permettait déjà de procéder à des évaluations de politiques publiques. Dès 2006, elle avait anticipé la réforme constitutionnelle : le président Jean-Louis Debré et Yves Michel, le secrétaire Général de l'époque, avaient procédé à une importante réforme de l'organisation des services afin de « *tirer les conséquences de la montée en puissance des activités de contrôle et d'évaluation* »¹³⁰¹ ; Jean-Louis Debré était en effet « *persuadé que les fonctions de contrôle et d'évaluation allaient se développer*

¹³⁰¹ www.assemblee-nationale.fr, *Les « pôles fonctionnels »*, fiche de synthèse n°73, consulté le 3 février 2015.

dans les années à venir »¹³⁰². Les structures chargées de la législation et celles ayant la responsabilité du contrôle et des études, alors séparées, ont été regroupées à partir du 1^{er} janvier 2006, dans six grands pôles fonctionnels aux compétences thématiques : affaires juridiques, culture et questions sociales, économie et évaluation scientifique, finances publiques, affaires européennes, affaires internationales et de défense.

Cette organisation a permis à l'administration de « constituer des profils d'administrateurs qui font du contrôle quasiment 100% de leur temps »¹³⁰³. Car les administrateurs chargés du contrôle peuvent aussi être amenés à suivre des textes en relation avec leurs thèmes de travail : ainsi, l'administrateur qui avait travaillé sur la mission d'information sur les violences par armes à feu¹³⁰⁴ a également suivi l'examen de la proposition de loi issue du rapport. L'idée de Jean-Louis Debré était de créer des profils d'administrateurs spécialisés, réfléchissant aux méthodes de contrôle : comment conduire une évaluation de politiques publiques, mieux communiquer avec la presse, avoir un caractère plus européen, améliorer les questionnaires. Ce sera chose faite : régulièrement, les administrateurs des pôles fonctionnels organisent des réunions afin d'échanger sur ces points. Les résultats de cette réorganisation ont été positifs : de 2007 à 2008, cent-quarante-trois rapports d'information ont été publiés en moins de dix-huit mois, auxquels s'ajoutent quelques deux cents rapports budgétaires¹³⁰⁵. Pour réaliser ces travaux d'évaluation dans les meilleurs délais, le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé, le 17 décembre 2008, de fusionner les services des archives et de la Bibliothèque afin de permettre à une dizaine de fonctionnaires supplémentaires d'étoffer les équipes de contrôle¹³⁰⁶. L'administration, s'étant pleinement investie dans la nouvelle dynamique créée autour du contrôle et de l'évaluation, percevait le CEC comme une remise en cause de son travail.

Bernard Accoyer tenait à ce que la structure soit contrôlée par le président de l'Assemblée nationale. Pour s'en assurer, le CEC était conçu comme une « émanation

¹³⁰² Entretien avec un administrateur de la commission des lois.

¹³⁰³ *Idem.*

¹³⁰⁴ LE ROUX Bruno, BODIN Claude, Mission d'information sur les armes à feu et l'état de la législation, constituée le 17 novembre 2009, AN, commission des lois.

¹³⁰⁵ Note de la Présidence sur l'évaluation et le contrôle, 17 novembre 2008.

¹³⁰⁶ *Idem.*

du Bureau »¹³⁰⁷ : il a proposé qu'il soit composé de treize membres, siégeant pour la plupart au Bureau de l'Assemblée nationale ; deux vice-présidents, un de l'opposition et un de la majorité, soient désignés en son sein¹³⁰⁸.

Le président Accoyer s'est ainsi rangé à l'avis du secrétariat général de l'Assemblée nationale qui préconisait de faire du CEC une structure administrative, chargée de la programmation des travaux de contrôle mais pas de leur exécution. En effet, le secrétariat général ne souhaitait pas que des fonctionnaires soient prélevés sur ceux des commissions ; selon lui, les administrateurs « *acquièrent dans les commissions une spécialisation et des connaissances approfondies qui n'empêchent pas la transversalité. Ainsi lorsque sont créées des missions communes ou des commissions d'enquêtes, nous allons puiser dans le vivier de chaque commission les spécialistes reconnus pour obtenir la meilleure efficacité possible* »¹³⁰⁹. Le secrétariat général craignait donc qu'avec la mise en place d'un corps d'administrateurs généralistes chargés du contrôle, l'institution ne perde « *beaucoup en professionnalisme* »¹³¹⁰. En revanche, il était favorable à ce que l'Assemblée nationale recoure « *à des collaborations extérieures* »¹³¹¹.

Les présidents des commissions, excepté Jean-Luc Warsmann, se sont également montrés très sceptiques quant à l'utilité de créer une structure *ad hoc* dédiée à l'évaluation des politiques publiques : solidaires des services, ils estimaient, non seulement que les commissions étaient capables d'effectuer les évaluations, mais que cela relevait de leurs prérogatives. Le Président Accoyer les a tous reçus afin de recueillir leur sentiment sur la création du CEC et la manière dont ses travaux pourraient s'articuler avec ceux des commissions : tous craignaient de voir leur commission « *dépossédée des activités de contrôle* »¹³¹². Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, ne voyait pas l'utilité d'une telle structure ; pour lui, l'évaluation des politiques publiques revenait à contrôler l'exécution des lois, ce que le Parlement faisait déjà. Quant à Gilles Carrez, président de la

¹³⁰⁷ *Idem.*

¹³⁰⁸ Les treize membres seraient répartis de la manière suivante : le président de l'Assemblée, un questeur, trois députés UMP membres du Bureau et un choisi par le groupe, deux SRC membres du Bureau et un choisi par le groupe, un GDR membre du Bureau et un choisi par le groupe et un NC membre du Bureau et un choisi par le groupe.

¹³⁰⁹ Note du Secrétariat générale adressée au Président Accoyer.

¹³¹⁰ *Idem.*

¹³¹¹ *Idem.*

¹³¹² Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

commission des Finances, il considérait que la MEC évaluait déjà les politiques publiques : il prônait une amélioration du fonctionnement de la MEC, avec notamment une association plus importante de l'opposition à ses travaux. Pour Didier Migaud, rapporteur général de la commission des Finances, le problème du contrôle ne se posait pas en termes de structure mais de volonté : pour que le contrôle soit efficace, il faut que les députés s'approprient ces travaux. Il proposait donc, au lieu de mettre en place une nouvelle structure, d'augmenter le budget consacré au contrôle et d'étoffer le nombre de fonctionnaires chargés des activités de contrôle et d'évaluation¹³¹³. Déjà en 1999, Didier Migaud était hostile à l'Office parlementaire d'évaluation de la législation : il considérait que cette structure faisait concurrence aux commissions permanentes et que son expertise était trop éloignée du processus décisionnel¹³¹⁴.

Devant les réticences des présidents de commissions et de l'administration, Bernard Accoyer envisageait de mettre en place un comité d'évaluation aux prérogatives limitées, bien loin du NAO que Jean-François Copé souhaitait voir créer en France ; son rôle se limiterait à la définition « *des critères d'appréciation qui pourraient être de deux ordres : la pertinence de l'étude envisagée [...], le coût ou les modalités de la collaboration envisagée. Le comité devra apprécier si le coût envisagé paraît raisonnable ou s'agissant de collaborations extérieures, les modalités envisagées* »¹³¹⁵. Quant aux recommandations du comité d'évaluation, elles seraient communiquées « *lorsqu'il s'agit d'utiliser les crédits d'expertise, aux questeurs, auxquels il appartient de lancer, s'il y a lieu, les procédures d'attribution du marché de l'étude ; lorsqu'il s'agit de recours à des collaborations extérieures, au Bureau lui-même, compétent aux termes de l'article 18 du Règlement pour autoriser les collaborations extérieures à caractère non permanent* »¹³¹⁶. Bernard Accoyer était conscient qu'il devait donner des garanties aux présidents de commission s'il souhaitait voir créer le CEC : il les a donc assurés que ce comité ne serait pas conçu

¹³¹³ Notes prises lors des entretiens entre les présidents de commission et Bernard Accoyer.

¹³¹⁴ MIGAUD Didier, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle constituée le 3 février 1999*, AN, 1999, p. 11-12.

¹³¹⁵ *Idem.*

¹³¹⁶ *Idem.*

comme « *une super-commission* » comme le souhaitait Jean-François Copé mais comme « *un centre de ressources* »¹³¹⁷, « *une structure très souple qui ne concurrencera pas les commissions* »¹³¹⁸. Enfin, il leur a garanti que le CEC serait présidé par le président de l'Assemblée nationale afin « *de ne pas créer une nouvelle présidence donnant l'impression de chapeauter les présidents de commission* »¹³¹⁹ ; Bernard Accoyer entendait aussi montrer à Jean-François Copé « *que ce serait bien lui qui garderait la main sur le Comité* »¹³²⁰. Enfin, les présidents de commission ont accepté le principe d'une structure d'évaluation à la condition *sine qua non* que ses travaux soient transversaux¹³²¹.

Suite aux échanges menés avec l'administration et les présidents des commissions, le Président envisageait d'instaurer un comité qui serait « *appelé à intervenir, à la demande des commissions qui conserveraient leur totale liberté d'initiative en matière de contrôle, dans deux hypothèses : lorsqu'il est envisagé d'utiliser les crédits d'expertise, mis à la disposition des commissions [...] et lorsqu'il est envisagé de recourir à des collaborations extérieures* »¹³²². En outre, « *les délégations de l'Assemblée nationale (Union européenne, aménagement du territoire, droits des femmes) auraient accès à ces crédits ou à ces collaborations et relèveraient donc, à ce titre du comité* »¹³²³. Les présidents des commissions et des délégations pourraient saisir le CEC par écrit ou exposer oralement les raisons et les modalités de l'étude envisagée.

Jean-François Copé, n'étant pas satisfait des contours que prenait ce nouveau Comité, a décidé de réagir. Lors de la réunion du Bureau du 30 janvier 2008, pour rassurer à son tour les présidents de commission, le président du groupe UMP a demandé à ce qu'ils soient membres du Comité. Il a également émis le vœu que le CEC puisse « *lancer des études d'impact, avant l'adoption d'une mesure, et qu'il puisse contrôler l'application de la loi et suivre la promulgation des décrets*

¹³¹⁷ Note de la Présidence, « Eléments de langage sur le CEC ».

¹³¹⁸ *Idem.*

¹³¹⁹ *Idem.*

¹³²⁰ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹³²¹ *Idem.*

¹³²² Réunion du Bureau de l'Assemblée nationale, 30 janvier 2008.

¹³²³ *Idem.*

d'application »¹³²⁴ ; or ces missions relèvent des commissions permanentes. Après de multiples échanges et tractations entre le Président Accoyer, Jean-François Copé et les présidents de commission, « *un compromis acceptable* »¹³²⁵ sur le CEC a pu être trouvé.

B. Le CEC : un organe transversal et transpartisan

Un organe beaucoup plus ambitieux que celui envisagé par les services de l'Assemblée a finalement été proposé dans le cadre de la réforme du règlement. Il a en effet été présenté comme « *l'outil opérationnel* »¹³²⁶ nécessaire à l'Assemblée nationale pour exercer sa nouvelle fonction de contrôle et d'évaluation. Pour qu'il soit le plus efficace possible, les députés ont veillé à tirer les conséquences de « *l'expérience malheureuse de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques* »¹³²⁷ : le CEC a été créé dans le cadre de la réforme du règlement de l'Assemblée nationale, ce qui évite les contraintes du bicamérisme, le Sénat ayant une doctrine différente en matière de contrôle¹³²⁸.

Les objectifs du CEC étaient clairs : il devait « *permettre de développer la fonction de contrôle et d'évaluation* »¹³²⁹ désormais reconnue dans l'article 24 de la Constitution en « *condui[sant] des évaluations de politiques publiques, et, d'autre part, [en]apport[ant] son expertise sur les études d'impact qui devront accompagner les projets de loi déposés par le Gouvernement* »¹³³⁰. Cependant, le CEC ne devait pas avoir le monopole du contrôle et de l'évaluation : pour s'en assurer, le projet de règlement précisait que le CEC réalise des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques « *dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule*

¹³²⁴ Compte-rendu de la réunion du Bureau du 30 janvier 2008.

¹³²⁵ Entretien avec un directeur du CEC.

¹³²⁶ WARSMANN Jean-Luc *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelle, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n°1546) de M. Bernard Accoyer tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°1630, 30 avril 2009, p. 262.

¹³²⁷ AVRIL Pierre, « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *JusPoliticum*, n°6, décembre 2011.

¹³²⁸ *Idem*.

¹³²⁹ WARSMANN Jean-Luc, *idem*.

¹³³⁰ *Idem*.

commission permanente »¹³³¹ ; les présidents de commissions n'avaient en effet accepté la mise en place d'un comité d'évaluation qu'à la condition que ses travaux soient transversaux. Le projet présenté en commission par Bernard Accoyer apportait également aux présidents de commissions d'autres garanties importantes afin d'emporter leur adhésion. Dans la méthode de travail d'abord : si le CEC définit librement son programme de travail, les commissions permanentes pouvaient aussi lui commander des études¹³³². Enfin, toujours en vue de « *ménager [leur] susceptibilité* »¹³³³, le projet de règlement prévoyait que les commissions compétentes pour la politique publique évaluée puissent désigner « *un ou plusieurs de leurs membres pour participer à la réalisation du rapport* »¹³³⁴, ce qui leur donne un pouvoir de contrôle direct sur l'élaboration du rapport.

La composition du CEC telle qu'elle a été conçue en 2009 témoignait des enjeux politiques qui l'entouraient. Ainsi, si quinze de ses membres étaient désignés par les groupes politiques, il comprenait dix-sept membres de droit : le président de l'Assemblée nationale, les présidents des commissions permanentes, les présidents des groupes politiques, le Rapporteur général de la commission des Finances, le président de la commission des Affaires européennes, le président de l'Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Technologiques et la présidente de la délégation parlementaire aux droits des femmes¹³³⁵. Officiellement, pour Jean-Luc Warsmann et Bernard Accoyer, ce nombre important de membres de droit était censé garantir au CEC la « *capacité d'articuler pleinement et efficacement ses travaux avec ceux conduits par ailleurs au sein de l'Assemblée nationale* »¹³³⁶. Mais le fait que les membres de droit du CEC soient plus nombreux que les autres montrait à quel point Bernard Accoyer cherchait à apporter des garanties aux différents présidents des organes de contrôle et d'évaluation. En étant membres de droit du CEC, ces derniers étaient assurés de pouvoir défendre leurs prérogatives respectives et d'influencer le choix des sujets de rapports.

Du point de vue de l'innovation institutionnelle, le CEC est un outil inédit puisqu'il a été conçu comme un organe transpartisan. Afin de garantir au Comité une composition « *œcuménique* »¹³³⁷, le projet de règlement prévoyait qu'il serait composé, outre les

¹³³¹ Art. 119, *Proposition de résolution de M. Bernard Accoyer tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°1546, 24 mars 2009.

¹³³² *Idem.*

¹³³³ AVRIL Pierre, « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publique », *ibid.*

¹³³⁴ *Idem.*

¹³³⁵ Art. 119, *Proposition de résolution de M. Bernard Accoyer tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°1546, 24 mars 2009.

¹³³⁶ *Idem.*

¹³³⁷ AVRIL Pierre, *ibid.*

membres de droit, de quinze membres désignés par les groupes politiques ; ces derniers devaient s'efforcer « *de faire en sorte que la composition d'ensemble du comité reproduise la configuration politique de l'Assemblée* »¹³³⁸. De même, le Bureau du Comité devait être composé du président de l'Assemblée nationale et des présidents des groupes politiques mais aussi de deux vice-présidents, « *dont l'un appartient à l'opposition* »¹³³⁹. Afin d'accorder une place plus importante à l'opposition, Jean-Luc Warsmann a fait voter, lors de l'examen du texte en séance publique, un amendement « *ayant pour objet de porter de deux à quatre le nombre de vice-présidents et de secrétaires au sein du bureau du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* »¹³⁴⁰. Bernard Accoyer et Jean-Luc Warsmann ont en effet tenu à associer pleinement l'opposition aux travaux du Comité : droit de tirage pour tous les groupes politiques au cours de chaque session ordinaire¹³⁴¹, institutionnalisation du principe de co-rapporteur : chaque rapport sera réalisé par deux députés membres du CEC, l'un appartenant à la majorité et l'autre à l'opposition. En effet, pour Jean-Luc Warsmann, le système de co-rapporteur garantit une évaluation de qualité : « *Un des verrous de l'évaluation et du contrôle est sans conteste le fait majoritaire. Le ministre ou son directeur de cabinet va dire au député : « ça va gêner M. le Ministre si vous dites ça », « Attendez pour le dire » etc...Avoir un collègue de l'opposition permet au rapporteur de la majorité de convaincre le directeur de cabinet de dire les choses, au risque que ce soit le collègue de l'opposition qui le fasse* »¹³⁴². Il considère donc qu'« *on ne peut pas avancer dans la mission de contrôle si on n'accorde pas une place importante à l'opposition* »¹³⁴³.

L'opposition partageait cette analyse. Elle était favorable à la création du CEC, considérant qu'« *en raison à la fois de sa composition et de ses modalités de fonctionnement, l'initiative se révélait techniquement séduisante* »¹³⁴⁴. Mais elle a jugé que ces dispositions n'étaient pas assez paritaires et elle a cherché à obtenir le plus de responsabilités possibles en matière de contrôle : elle souhaitait notamment

¹³³⁸ Art. 119, *Proposition de résolution de M. Bernard Accoyer tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, ibid.*

¹³³⁹ *Idem.*

¹³⁴⁰ Amendement n°5, art. 119, *Proposition de résolution de M. Bernard Accoyer tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, ibid.*

¹³⁴¹ *Idem.*

¹³⁴² Entretien avec Jean-Luc Warsmann.

¹³⁴³ *Idem.*

¹³⁴⁴ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale. L'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 200.

« la parité entre majorité et opposition dans la composition des organes de contrôle du Parlement »¹³⁴⁵, ce qui lui a été refusée ; l'équilibre a été tellement difficile à trouver avec les autres structures de contrôle que Jean-Luc Warsmann « ne voulait pas prendre le risque de revenir dessus »¹³⁴⁶. Le groupe SRC voulait également mettre en place une présidence alternée du Comité, ce que Bernard Accoyer ne voulait pas accepter ; il estimait que la parité en matière de rapporteur et le droit de tirage des groupes politiques étaient suffisants¹³⁴⁷. Ce n'était pas l'avis du groupe SRC, qui a déposé un amendement en séance publique afin que « la majorité et l'opposition disposent à tour de rôle de la possibilité de choisir les thèmes des évaluations transversales »¹³⁴⁸ ; il a été rejeté par le rapporteur au motif que ces évaluations transversales seront « très lourdes »¹³⁴⁹ et qu'il « n'y en aura peut-être que quatre ou cinq par an »¹³⁵⁰.

Jean-Luc Warsmann et Bernard Accoyer nourrissaient de grandes ambitions pour le CEC : ce dernier devait produire peu d'évaluations chaque année mais pointues. Pour que le Comité produise des évaluations de qualité, des moyens d'action importants lui étaient alloués. Tout d'abord, le CEC pourra solliciter l'aide de la Cour des Comptes¹³⁵¹. Ensuite, comme le souhaitait Jean-François Copé, Bernard Accoyer a prévu que les rapporteurs puissent « bénéficier du concours d'experts extérieurs à l'Assemblée nationale »¹³⁵², c'est-à-dire des cabinets d'audits et de conseil. Cette disposition n'a pas fait l'unanimité : à l'Assemblée nationale, « la culture de la maison »¹³⁵³ veut que les évaluations soient réalisées en interne par les fonctionnaires parlementaires. Ainsi, le président de l'OPECST, était opposé à ce que des évaluations soient commandées à des cabinets privés : selon lui, les rapporteurs se contentent de faire une synthèse de l'évaluation fournie par les

¹³⁴⁵ URVOAS Jean-Jacques, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Mercredi 29 avril 2009, séance de 20 h 15, compte rendu n° 44. Jean-Jacques Urvoas a été mandaté par le groupe SRC pour négocier les droits de l'opposition lors de l'examen du projet de modernisation du règlement.

¹³⁴⁶ Entretien avec un fonctionnaire de la commission des lois.

¹³⁴⁷ Entretien avec un directeur du CEC.

¹³⁴⁸ URVOAS Jean-Jacques, *ibid.*

¹³⁴⁹ WARSMANN Jean-Luc, *ibid.*

¹³⁵⁰ *Idem.*

¹³⁵¹ Cette mesure a été introduite *via* un amendement de Jean-Luc Warsmann. Elle sera censurée par le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°581 DC au motif que c'est à la loi et non au règlement de définir les organes parlementaires pouvant bénéficier de l'aide de la Cour des Comptes.

¹³⁵² Exposé des motifs, *Proposition de résolution de M. Bernard ACCOYER tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, n° 1546, 20 mars 2009.

¹³⁵³ Entretien avec un administrateur affecté au CEC.

cabinets avant d'effectuer quelques visites sur le terrain « *pour vérifier que leur synthèse est bien faite* »¹³⁵⁴. Il manque alors l'essentiel dans ce processus : l'appropriation du sujet¹³⁵⁵. Cette position était partagée par la grande majorité des présidents d'organismes de contrôle¹³⁵⁶. Malgré les réticences exprimées par les membres de droit du CEC, Bernard Accoyer a accepté que le CEC ait recours à des opérateurs extérieurs, d'abord pour répondre à « *la demande insistante de Jean-François Copé* »¹³⁵⁷, mais aussi parce qu'il souhaitait que le Comité mène des évaluations d'envergure ; l'ambition du CEC n'était pas « *de multiplier les rapports pour qu'ils prennent la poussière sur une étagère* »¹³⁵⁸ mais de produire des évaluations suivies d'effets. Le recours à des évaluateurs extérieurs était d'autant plus justifié que le Comité était envisagé comme « *une structure légère* »¹³⁵⁹ : effectivement, en 2009, l'administration du CEC était composée de seulement trois conseillers ou administrateurs et d'un administrateur-adjoint, aidés d'une secrétaire. Avec un support administratif aussi limité¹³⁶⁰, une aide extérieure devenait indispensable pour mener des évaluations de qualité.

Selon Bernard Accoyer, une évaluation efficace nécessite que l'administration en prenne connaissance et réponde aux parlementaires: c'est pourquoi le projet de règlement de l'Assemblée nationale prévoyait non seulement que le rapport soit « *présenté au comité par les rapporteurs en présence des responsables administratifs de la politique publique concernée* »¹³⁶¹ mais aussi qu'il donne lieu « *à un débat contradictoire dont le compte rendu est joint au rapport* »¹³⁶² ; le Conseil Constitutionnel a censuré cette disposition, ce qui est particulièrement regrettable car elle aurait garanti l'efficacité des évaluations du CEC. A la place, le Règlement prévoit que « *les recommandations du comité sont transmises au Gouvernement* »¹³⁶³, qui se doit de répondre dans un délai de trois mois ; ses

¹³⁵⁴ Entretien avec le président d'un organisme de contrôle, membre de droit du CEC.

¹³⁵⁵ Entretien avec le président d'un organisme d'évaluation scientifique de l'Assemblée nationale.

¹³⁵⁶ Art. 129, TA n°292.

¹³⁵⁷ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹³⁵⁸ Entretien avec un directeur du CEC.

¹³⁵⁹ ACCOYER Bernard, Comité d'évaluation et de contrôle, des politiques publiques, jeudi 16 juillet 2009, Séance de 10 heures, Compte rendu n° 2.

¹³⁶⁰ Bernard Accoyer avait volontairement doté le Comité d'un faible nombre de fonctionnaires pour rassurer les présidents de commission et leur montrer que le CEC n'était pas une super-commission.

¹³⁶¹ Art. 119, *Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°1546, 24 mars 2009.

¹³⁶² *Idem*.

¹³⁶³ Art. 146-3, RAN.

réponses seront discutées lors de la semaine de contrôle¹³⁶⁴. Un droit de suite *a minima* a donc été institué, complété par la possibilité pour le Comité de « *faire des propositions à la Conférence des Présidents* »¹³⁶⁵ concernant l'ordre du jour de la semaine de contrôle ; le CEC pourra également « *proposer l'organisation, en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information* »¹³⁶⁶ ; ces mesures, prévues dans le projet de règlement, ont été adoptées grâce à un consensus gauche-droite¹³⁶⁷.

Si mener des évaluations de qualité nécessite des moyens, cela « *demande aussi du temps* »¹³⁶⁸ : c'est pourquoi Jean-Luc Warsmann a introduit une disposition selon laquelle les rapporteurs du CEC disposent « *d'un délai de douze mois à l'issue de leur désignation* »¹³⁶⁹ pour mener à bien leur évaluation. Il considérait « *qu'en six mois il est difficile de faire une évaluation autre que quantitative* »¹³⁷⁰ en raison des nombreuses autres activités auxquelles les députés doivent s'adonner ; mais les présidents des commissions ne souhaitaient pas que les évaluations du CEC prennent le pas sur les leurs en s'étalant sur plusieurs années. Un compromis a donc été trouvé lors de l'examen en commission : le Règlement précise que « *la mission des rapporteurs a un caractère temporaire et prend fin à l'issue d'un délai de douze mois à compter de leur désignation* »¹³⁷¹.

En revanche, malgré les objections des présidents de commission et des autres organes de contrôle, Bernard Accoyer et Jean-Luc Warsmann étaient bien décidés à faire du CEC « *la tour de contrôle* »¹³⁷² de l'évaluation parlementaire : le projet de règlement de l'Assemblée nationale prévoyait que « *les conclusions des missions d'information [...] [soient] communiquées au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques dès que la publication du rapport a été décidée* »¹³⁷³. Il proposait également que le Comité

¹³⁶⁴ *Idem.*

¹³⁶⁵ Art. 119, *Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°1546, 24 mars 2009.

¹³⁶⁶ *Idem.*

¹³⁶⁷ Elles figurent désormais à l'article 129 du RAN.

¹³⁶⁸ Entretien avec Jean-Luc Warsmann.

¹³⁶⁹ Art. 146-3, RAN.

¹³⁷⁰ Entretien avec Jean-Luc Warsmann.

¹³⁷¹ Art. 146-3, RAN.

¹³⁷² Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹³⁷³ Art. 119, *Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°1546, 24 mars 2009.

puisse être saisi pour donner « *son avis sur une étude d'impact associée à un projet de loi déposé par le Gouvernement* »¹³⁷⁴ : une fois la demande faite par le président de la commission à laquelle le projet a été renvoyé au fond, le Comité doit rendre à la Conférence des Présidents et à la commission qui est à l'origine de la demande ses conclusions « *dans les plus brefs délais* »¹³⁷⁵. Ces mesures ont été adoptées, en commission puis en séance publique, avec le soutien de la Gauche, qui souhaitait elle aussi voir mettre en place une structure d'évaluation ambitieuse.

§ 3. Confrontations autour des pouvoirs du CEC

Les expérimentations antérieures ont montré que l'évaluation parlementaire ne peut être menée efficacement qu'au sein de missions, placées sous l'autorité des commissions permanentes. Les expériences d'offices indépendants ayant été peu concluantes, il est légitime de se demander en quoi le CEC diffère des offices précédemment créés et s'il ne connaîtra pas le même sort. Devant les réticences qu'il soulève et le faible intérêt que suscitent les activités de contrôle ou d'évaluation chez les parlementaires, ce nouveau comité n'a d'autre choix que de légitimer son existence en faisant la preuve de son efficacité, sous peine de périliter à son tour. Or, cette légitimité est loin d'être acquise, comme en témoignent les vifs débats auxquels a donné lieu la définition des compétences du CEC (A) et ses débuts chaotiques (B). Pour la conquérir, il devra exercer un droit de suite et assurer la publicité de ses travaux (C).

A. La censure du Conseil Constitutionnel

La création du CEC, actée dans la réforme du règlement, les réticences à son égard n'ont pas cessé pour autant, comme en témoignent les tensions suscitées par la définition de ses prérogatives.

¹³⁷⁴ *Idem.*

¹³⁷⁵ Art. 119, *Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°1546, 24 mars 2009.

Saisi de la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil Constitutionnel s'est montré réservé en ce qui concerne le nouveau Comité. En premier lieu, les Sages ont tenu à distinguer l'évaluation du contrôle : ils ont rappelé que « *l'objet du contrôle concerne la responsabilité du Gouvernement strictement définie par la mise en cause de sa politique générale selon les articles 49 et 50 de la Constitution* »¹³⁷⁶ ; toute procédure susceptible d'affecter la responsabilité du Gouvernement n'est acceptable que si elle est expressément prévue par la Constitution. Le rôle du Comité se limite donc à « *un simple rôle d'information contribuant à permettre à l'Assemblée nationale d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques, dans les conditions prévues par la Constitution* »¹³⁷⁷ ; par conséquent, ils ont considéré que le rapport du CEC ne pouvait pas donner lieu à un débat contradictoire. Le Conseil Constitutionnel est resté fidèle à sa jurisprudence de 1959¹³⁷⁸, donnant une définition très stricte du contrôle parlementaire : ce dernier est exclusivement entendu par les Sages comme la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement. Certains, à l'instar de Pierre Avril, qualifient cette position « *d'anachronique* »¹³⁷⁹ : en effet, si sous la IV^{ème} République, il fallait protéger le Gouvernement « *du harcèlement parlementaire* »¹³⁸⁰, sous la V^{ème} République le contrôle ne sert plus à faire tomber le Gouvernement, car il dispose désormais d'une majorité pour le soutenir, mais à « *vérifier que les textes votés sont appliqués de manière satisfaisante, tant au regard de leur contenu que des dépenses publiques* »¹³⁸¹.

Toujours dans une logique de protection de l'action gouvernementale, le Conseil Constitutionnel a estimé que le droit de convoquer des responsables administratifs était « *réserv[é] aux commissions permanentes* »¹³⁸² et que « *la séparation des pouvoirs interdit que, pour conduire les évaluations, les rapporteurs du comité puissent bénéficier*

¹³⁷⁶ AVRIL Pierre, « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *op.cit.*

¹³⁷⁷ *Idem.*

¹³⁷⁸ Conseil Constitutionnel, décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959 sur le règlement de l'Assemblée nationale et décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959 sur le règlement du Sénat.

¹³⁷⁹ AVRIL Pierre, *idem.*

¹³⁸⁰ *Idem.*

¹³⁸¹ DOSIERE René, Débats, AN, 1ère séance du 25 janvier 2011, p. 469.

¹³⁸² Conseil Constitutionnel, Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009.

du concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement »¹³⁸³ ; la possibilité pour le CEC de présenter ses rapports en présence des responsables administratifs de la politique publique concernée a donc été censurée.

En outre, si le CEC peut réaliser des travaux d'information, le Conseil Constitutionnel a précisé que « *sont exclus [de son champ de compétence] le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que l'évaluation de toute question relative aux finances publiques et aux finances de la sécurité sociale* »¹³⁸⁴ ; les Sages ont estimé que ces missions sont exclusivement réservées aux commissions permanentes. Quant à la possibilité pour le Comité de bénéficier de l'aide de la Cour des Comptes, ils ont considéré qu'il « *n'appartient pas au règlement mais à la loi de déterminer les modalités selon lesquelles un organe du Parlement peut demander cette assistance* »¹³⁸⁵ .

Enfin, le Conseil Constitutionnel a rappelé que « *les recommandations du comité transmises au Gouvernement comme le rapport de suivi de leur mise en œuvre ne sauraient, en aucun cas, adresser une injonction au Gouvernement* »¹³⁸⁶. Toute la difficulté pour le CEC est donc d'obtenir des réponses du Gouvernement ; le traitement qu'il fera des préconisations du CEC dépend uniquement de son bon vouloir, le Comité ne disposant d'aucun moyen coercitif. Mais si le Conseil Constitutionnel a encadré les pouvoirs du Comité, le Sénat s'est également employé à les limiter autant que possible.

B. La confrontation avec le Sénat sur les compétences du CEC

Suite à la décision du Conseil Constitutionnel, Bernard Accoyer a déposé, cinq mois plus tard, une proposition de loi de trois articles « *tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des*

¹³⁸³ *Idem.*

¹³⁸⁴ *Idem.*

¹³⁸⁵ Conseil Constitutionnel, Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009.

¹³⁸⁶ *Idem.*

politiques publiques »¹³⁸⁷. A l'Assemblée nationale, les mesures présentées dans ce texte ont fait l'objet d'un consensus gauche-droite lors de leur examen en commission : un dialogue constructif s'est engagé entre le rapporteur, Claude Goasguen, et René Dosière¹³⁸⁸, chargé, en praticien expérimenté du contrôle, de défendre les positions du groupe SRC sur ce texte. Il s'agissait en effet de mesures techniques qui ne prêtaient pas à un débat politique : René Dosière a même souligné que le groupe SRC n'avait « *pas d'objections de principe à formuler à l'encontre [de ces] dispositions [...], bien au contraire* »¹³⁸⁹ et que le groupe SRC était « *favorable aux articles 1^{er} et 3* »¹³⁹⁰.

En revanche, ce texte a donné lieu à un bras de fer entre l'Assemblée nationale et le Sénat ; trois lectures ont été nécessaires pour que les deux chambres trouvent un terrain d'entente sur cette question. La navette parlementaire a été révélatrice des conceptions antagoniques des deux assemblées en matière d'évaluation des politiques publiques : pour répondre à cette nouvelle mission, le Sénat a réparti cette compétence entre les différentes commissions permanentes. Les sénateurs ont considéré que « *c'est à elles et à elles seules d'évaluer les politiques publiques* »¹³⁹¹. Le Palais du Luxembourg, hostile à la création d'un organe d'évaluation spécifique, ne voulait pas accorder des pouvoirs trop importants au CEC ; il a donc substantiellement modifié le texte adopté en première lecture à l'Assemblée nationale.

L'article 1 de la proposition de loi donnait aux instances de contrôle et d'évaluation créées au sein du Parlement « *le même pouvoir de convocation en audition que celui des commissions permanentes ou spéciales, d'autre part, les mêmes pouvoirs de contrôle que ceux des rapporteurs des commissions d'enquête* »¹³⁹². Il s'agissait ainsi, de contourner la censure du Conseil Constitutionnel. L'article 1 disposait donc que « *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 peuvent convoquer toute personne dont*

¹³⁸⁷ ACCOYER Bernard, *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*, AN, n°2080, 18 novembre 2009.

¹³⁸⁸ Le député René Dosière avait fait du contrôle parlementaire sa spécialité. Il était notamment connu pour enquêter chaque année sur le train de vie de l'Élysée et des différents ministères. De 2001 à 2006, en posant quatre-vingt-quinze questions écrites, il est parvenu à chiffrer le budget de l'Élysée, tenu secret jusqu'alors.

¹³⁸⁹ GOASGUEN Claude, *ibid.*, p. 9.

¹³⁹⁰ DOSIERE René, AN, séance publique, deuxième séance du mardi 26 janvier 2010.

¹³⁹¹ Entretien avec un administrateur de la division contrôle du Sénat.

¹³⁹² Art. 1, *ibid*

elles estiment l'audition nécessaire »¹³⁹³. En revanche, les rapporteurs ont précisé qu'il ne serait « sans doute pas possible de convoquer un responsable administratif d'une politique publique évaluée sans que le ministre dont relève ce responsable administratif ne donne son accord »¹³⁹⁴ ; on peut donc conclure que la censure du Conseil Constitutionnel n'est pas vraiment contournée puisque l'obtention de renseignements de la part des responsables administratifs dépendra du bon-vouloir du Gouvernement. L'article 1 conférait également aux rapporteurs du CEC le pouvoir d'« obtenir communication des informations qui leur sont nécessaires »¹³⁹⁵ pour examiner une étude d'impact : concrètement, le Comité se voit doter des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et de communication des documents conférés par l'ordonnance du 17 novembre 1958 aux rapporteurs des commissions d'enquête. Le rapporteur, comme le président de la commission des Finances et René Dosière, soucieux de leurs prérogatives, ont estimé qu'un nombre trop important d'organes de contrôle pourraient bénéficier du pouvoir de convoquer en audition contraignante, tout comme celui de procéder à des contrôles sur pièces et sur place : rien qu'à l'Assemblée nationale une dizaine de structures d'évaluation et de contrôle auraient pu y prétendre¹³⁹⁶. La commission des Lois, à l'unanimité, a estimé qu'il s'agissait d'« un pouvoir important qu'il ne fallait pas banaliser »¹³⁹⁷ : seuls les organes permanents de contrôle et d'évaluation dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission

¹³⁹³ *Idem*. Le CEC a estimé qu'avec cette formule « pourrait être surmontée la décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009 en reconnaissant au Comité la possibilité de convoquer toute personne dont il estime l'audition nécessaire » GOASGUEN Claude, MALLOT Jean, *Rapport d'information au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, op.cit., p. 38.

¹³⁹⁴ GOASGUEN Claude, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi (n°2081) 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*, AN, n°2220, 13 janvier 2010.

¹³⁹⁵ Art. 1, *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*, *ibid*.

¹³⁹⁶ A l'Assemblée nationale auraient été concernés par l'article 1 le CEC, la MEC, la MECSS, les missions d'information créées par la Conférence des présidents sur proposition du Président de l'Assemblée nationale, les missions d'information temporaire confiées à un ou plusieurs de leurs membres par les commissions permanentes. Au Sénat, l'article 1 visait la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ainsi que la délégation sénatoriale à la prospective, les MECSS et les missions d'information prévues par l'article 21 du Règlement du Sénat. Sans compter la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de chaque assemblée. Les délégations parlementaires communes aux deux assemblées seraient également concernées : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), la délégation parlementaire au renseignement.

¹³⁹⁷ Entretien avec un député membre de la commission des Finances.

permanente pourront bénéficier des dispositions de l'article 1 de la proposition de loi¹³⁹⁸ : elles seront réservées au CEC et aux délégations parlementaires de chaque assemblée.

En outre, le rapporteur du texte, Claude Goasguen, et Georges Tron, rapporteur pour avis de la commission des Finances, ont apporté des modifications substantielles au dispositif présenté par Bernard Accoyer, contre lesquelles l'opposition s'est élevée, jugeant que ces mesures la « *déservaient* »¹³⁹⁹.

La commission des Finances a souhaité préciser à l'article 1^{er} que « *le contrôle sur pièces et sur place et le droit d'obtenir la communication de tout document devaient être exercé « conjointement » par les rapporteurs des instances permanentes chargées de contrôler ou d'évaluer* »¹⁴⁰⁰ ; cet amendement, inspiré des méthodes de travail de la MEC, signifie que le contrôle ne pourra avoir lieu si l'un des rapporteurs s'y oppose. La commission des Finances souhaitait ainsi créer au sein du CEC les conditions d'un véritable travail transpartisan et éviter que se produise « *un conflit de compétences* »¹⁴⁰¹ entre les rapporteurs en cas de désaccord ; l'opposition a interprété cette disposition comme un signe de défiance à son égard, un moyen « *d'encadrer et de contrôler étroitement l'activité des députés de l'opposition intéressés en établissant une sorte d'autocontrôle du contrôle* »¹⁴⁰²

Le Sénat s'est opposé au fait que les rapporteurs du CEC puissent disposer des prérogatives de contrôle sur pièces et sur place des rapporteurs des commissions d'enquête, considérant que cela créait « *un déséquilibre ni justifié, ni souhaitable* »¹⁴⁰³ avec les pouvoirs des commissions permanentes¹⁴⁰⁴. La commission des lois du Sénat a donc aligné « *les instances permanentes de contrôle et d'évaluation sur le régime applicable aux commissions permanentes* »¹⁴⁰⁵ : ainsi les rapporteurs du CEC peuvent « *disposer des pouvoirs d'audition des commissions d'enquête, plus développés que ceux des commissions permanentes* »¹⁴⁰⁶. Le groupe socialiste du Sénat s'est élevé contre ce qu'il a qualifié de « *nivellement par le bas* »¹⁴⁰⁷ : il a estimé que cette nouvelle procédure « *ne*

¹³⁹⁸ Claude Goasguen et René Dosière ont tous deux déposer un amendement allant dans ce sens.

¹³⁹⁹ SANDRIER Jean-Claude, AN, séance publique, deuxième séance du mardi 26 janvier 2010.

¹⁴⁰⁰ GOASGUEN Claude, *ibid.*, pp. 16-17.

¹⁴⁰¹ GOASGUEN Claude, AN, séance publique, deuxième séance du mardi 26 janvier 2010.

¹⁴⁰² MALLOT Jean, AN, séance publique, deuxième séance du mardi 26 janvier 2010.

¹⁴⁰³ GELARD Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques*, Sénat, n°388, 7 avril 2010, p. 10.

¹⁴⁰⁴ Les commissions permanentes ne peuvent en effet obtenir les prérogatives des commissions d'enquête que pour une durée maximale de six mois, et sur autorisation de l'assemblée à laquelle elles appartiennent.

¹⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴⁰⁶ *Ibid.*, p. 18.

¹⁴⁰⁷ SUEUR Jean-Pierre, Sénat, séance du 27 avril 2010.

pourra avoir lieu qu'à de très rares occasions, puisqu'une telle demande supposera, en l'occurrence, une réunion du Sénat »¹⁴⁰⁸. Le Sénat finira par obtenir gain de cause, vis à vis de l'opposition, mais aussi de l'Assemblée nationale ; cette dernière, lors de la troisième lecture, s'élèvera face à l'attitude intransigeante du Sénat, comme en témoignent les propos du rapporteur Claude Goasgen :

« Cette proposition de loi, que nous connaissons tous, fait l'objet d'un zèle remarquable de la part du Sénat – qui s'occupe, à travers ses amendements, de la manière dont l'Assemblée nationale doit fonctionner. Peut-être pourrions-nous, de la même façon, nous intéresser au fonctionnement du Sénat... Il y avait pourtant, en la matière, une tradition bien établie.

*Néanmoins, les choses avancent. Le Sénat, il faut bien le dire, n'est pas très favorable au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques tels que nous les entendons. Nous avons réussi à trouver un accord sur l'article 3, relatif à l'assistance de la Cour des comptes, même si le président Arthuis n'a manifesté qu'un intérêt modéré pour la faculté ainsi ouverte. Quant à l'article 1er, le Sénat a maintenu sa position, ce qui nous conduira à faire usage de dispositions du Règlement jusqu'ici inusitées pour obtenir des pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place et de convocation en audition. Toute cette gymnastique assez déplaisante montre que, sur un texte qui pourrait normalement recueillir l'unanimité des parlementaires, nous sommes confrontés à des résistances archaïques – qui ne m'étonnent guère de la part des sénateurs mais qui seraient regrettables de la part des députés »*¹⁴⁰⁹.

Si l'article 2 n'a fait l'objet d'aucune discussion¹⁴¹⁰, l'article 3, consacré aux conditions dans lesquelles la Cour des Comptes peut apporter son aide au Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques, a lui aussi donné lieu à une confrontation avec le Sénat. L'assistance de la Cour devait prendre la forme d'un rapport, sur demande du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat ou du « *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* »¹⁴¹¹, « *communiqué à l'autorité qui en a fait la*

¹⁴⁰⁸ *Idem.*

¹⁴⁰⁹ GOASGUEN Claude, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi (n°2081), modifiée par le Sénat, en deuxième lecture, 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*, *ibid.*, p. 9.

¹⁴¹⁰ L'article 2 de la proposition de loi de Bernard Accoyer inscrivait dans la loi les modalités selon lesquelles les personnes entendues par une commission d'enquête pouvaient être admises à prendre connaissance du compte rendu de leur audition et à faire part de leurs observations. Ces dispositions reprenaient, sans les modifier, celles qui figuraient auparavant à l'article 142 du Règlement de l'Assemblée nationale et que le Conseil Constitutionnel a censuré ; là encore, les Sages ont considéré que ces mesures étaient désormais du domaine de la loi en raison des termes nouveaux de l'article 51-2 de la Constitution (Conseil Constitutionnel, Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009).

¹⁴¹¹ Art. 3, *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*, *ibid.*

demande dans un délai convenu après consultation du premier président de la Cour des Comptes »¹⁴¹². Enfin, il revenait à l'autorité dont a émané la demande de statuer sur la publication du rapport. Le *leitmotiv* des débats autour de cette question a été l'efficacité : si la révision constitutionnelle de 2008 confère à la Cour une mission d'assistance, il ne s'agit pas pour autant de la solliciter à outrance.

La Cour s'est félicitée que sa mission d'assistance au Parlement ait été « *singulièrement renforcée* »¹⁴¹³ depuis 2006 car elle fournit ainsi « *des centaines d'observations sur tout le champ de l'action publique dont peuvent librement se saisir les parlementaires* »¹⁴¹⁴. Mais elle est aussi très attachée au fait d'établir son programme de travail librement : cette indépendance garantit à ses yeux « *un contrôle qui ne dépend pas seulement de l'agenda politique* »¹⁴¹⁵. La Cour craignait donc d'être paralysée par de trop nombreuses demandes émanant du Parlement ; Bernard Accoyer « *en avait bien conscience pour en avoir discuté avec Philippe Seguin* »¹⁴¹⁶. Ce risque était réel : comme l'a souligné Charles de Courson, magistrat de la Cour des Comptes mis en disponibilité pour exercer son mandat de député, cette dernière « *consacre [déjà] plus de la moitié de son temps au Parlement* »¹⁴¹⁷. Quant à la commission des Finances, elle redoutait une prolifération de demandes concurrentes qui annihileraient l'intérêt du travail de la Cour : elle a donc proposé un amendement subordonnant « *la formulation de toute demande d'assistance de la Cour des Comptes par une instance permanente d'évaluation au filtre du président de l'assemblée concernée* »¹⁴¹⁸.

Pour éviter toute saturation de la Cour des Comptes, Claude Goasguen a fait voter des mesures préventives : le président de chaque assemblée filtre les demandes d'assistance pour ne soumettre à la Cour « *que celles qu'il jugera s'inscrire pleinement dans le programme d'évaluation des politiques publiques de son assemblée* »¹⁴¹⁹. Ce rôle d'arbitre confié au président de chaque assemblée n'est pas seulement procédural : sur le fond, « *le président peut faire des choix subjectifs* »¹⁴²⁰. En outre, seuls les organes permanents de contrôle et d'évaluation pourront solliciter la Cour ; par conséquent, les missions d'information ne pourront pas bénéficier de l'aide de la Cour. L'opposition s'est sentie lésée car, hormis la commission des Finances, elle ne préside que des missions

¹⁴¹² *Idem.*

¹⁴¹³ SEGUIN Philippe, *Discours d'ouverture*, Bicentenaire de la Cour des Comptes, Colloque de Paris « La Cour, un passé, un destin », Musée du quai Branly, 24 septembre 2007.

¹⁴¹⁴ *Idem.*

¹⁴¹⁵ *Idem.*

¹⁴¹⁶ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹⁴¹⁷ DE COURSON Charles, député UMP, séance publique, deuxième séance du mardi 26 janvier 2010.

¹⁴¹⁸ GOASGUEN, *ibid.*, p. 23.

¹⁴¹⁹ *Idem.*

¹⁴²⁰ Entretien avec un directeur du CEC.

d'information ; elle a cherché à revenir sur cette disposition, sans succès. Enfin, si les délais dans lesquels la Cour devra rendre son rapport au Parlement doivent pouvoir faire l'objet d'une discussion entre le Président et la Cour, ils ne pourraient toutefois excéder douze mois¹⁴²¹ : si Claude Goasguen était d'avis de laisser à la Cour des Comptes de la souplesse, il souhaitait toutefois que la Cour remplisse effectivement sa mission : rappelons que les rapporteurs du CEC disposent de douze mois au maximum pour rendre leur rapport.

Les commissions permanentes du Sénat ont veillé à préserver leurs prérogatives. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des Finances, et Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, ont fait adopter deux amendements visant à limiter un peu plus la demande d'assistance de la Cour : ces enquêtes ne pourront porter que « *sur le suivi ou le contrôle de l'exécution des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, ni sur l'évaluation de toute question relative aux finances publiques ou aux finances de la sécurité sociale, l'étude de ces questions étant réservée aux commissions des Finances et des Affaires sociales de chaque assemblée* »¹⁴²². En outre, les sénateurs souhaitaient que la Cour des Comptes « *assure en priorité le traitement des demandes d'enquête formulées par les commissions des Finances* »¹⁴²³ : pour le rapporteur, cette mesure se justifiait par « *la place essentielle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, et par le caractère organique des dispositions définissant des relations spécifiques entre les commissions des finances et des affaires sociales et la Cour des Comptes* »¹⁴²⁴. Devant l'opposition de l'Assemblée nationale en deuxième lecture, le Sénat a accepté de renoncer à donner une priorité aux demandes effectuées par la commission des Finances et celle des Affaires sociales ; en revanche, il a réintroduit l'alinéa restreignant le champ des demandes d'enquête que les commissions permanentes et les instances permanentes d'évaluation peuvent adresser à la Cour des Comptes.

¹⁴²¹ GOASGUEN Claude, amendement CL 8.

¹⁴²² GELARD Patrice, *ibid.*, p. 24.

¹⁴²³ GOASGUEN Claude, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi (n°2081), modifiée par le Sénat, 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*, AN, n°2627, 16 juin 2010, p. 7.

¹⁴²⁴ GELARD Patrice, *ibid.*, p. 25.

La navette parlementaire a mis en exergue le « *désaccord de principe* »¹⁴²⁵ entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur les pouvoirs du CEC. Elle a révélé la rivalité entre les deux chambres mais aussi leur position irréconciliable sur la manière dont le Parlement doit exercer sa fonction de contrôle et d'évaluation : le Sénat considérait qu'avec le CEC, l'Assemblée nationale « *essayait de combler son retard* »¹⁴²⁶ en la matière et qu'un tel comité n'était pas « *nécessaire* »¹⁴²⁷ ; les députés accusaient donc le Sénat d'ingérence, en oubliant que certaines mesures s'appliquaient aussi au Sénat. Bernard Accoyer souhaitait qu'une troisième lecture ait lieu pour ne pas donner l'impression de céder aux exigences du Sénat¹⁴²⁸ ; à l'instar de René Dosière, en tant que président de l'Assemblée nationale et du CEC, Bernard Accoyer ne voulait pas « *capituler* »¹⁴²⁹. Mais Claude Goasguen était partisan de la rapidité : il estimait que les mesures de la proposition de loi devaient entrer en vigueur sans tarder afin que les travaux du CEC ne prennent pas trop de retard et qu'ils puissent être achevés avant la fin de la législature. Il a donc proposé, « *sans enthousiasme* »¹⁴³⁰ et par « *pragmatisme* »¹⁴³¹, un vote conforme ; ce fut chose faite en commission et en séance publique. Cependant, lors de la troisième discussion générale, Claude Goasguen n'a pas manqué d'accuser le Sénat d'ingérence, affichant publiquement les tensions persistantes entre les deux chambres :

*« On se demande vraiment pourquoi les sénateurs se préoccupent tellement de la manière dont les travaux de notre assemblée sont gérés. Dans la mesure où eux-mêmes manifestent à l'égard de leur assemblée leur propre disponibilité et leur propre fixité, qu'ils nous laissent évoluer comme nous le souhaitons : nos mandats ne sont pas les mêmes, nos impératifs non plus »*¹⁴³².

Même si les pouvoirs attribués au CEC ont été amoindris par rapport aux espérances de Bernard Accoyer, le CEC reste une structure inédite dans le paysage parlementaire.

¹⁴²⁵ BAGHESTANI Laurence, « A propos de la loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques », *Petites Affiches*, n°78, 20 avril 2011, p. 4.

¹⁴²⁶ Entretien avec un administrateur du Sénat, membre de la division du contrôle.

¹⁴²⁷ *Idem.*

¹⁴²⁸ *Idem.*

¹⁴²⁹ *Idem.*

¹⁴³⁰ GOASGUEN Claude, AN, première séance du mardi 25 janvier 2011.

¹⁴³¹ *Idem.*

¹⁴³² *Idem.*

§ 4. Un fonctionnement original

Comme le souligne Steve Jacob, « *le recours à l'organisation permet de rendre visible les efforts entrepris en matière d'évaluation ; [...] dans la plupart des cas les nouvelles missions sont exercées par de nouveaux organes au nom [...] évocateur* »¹⁴³³. C'est exactement le but poursuivi à l'Assemblée nationale avec le CEC : donner corps à la nouvelle compétence du Parlement en matière d'évaluation des politiques et la promouvoir. Ce comité suscite beaucoup d'espoirs : la doctrine considérait déjà depuis quelques dizaines d'années que le Parlement pourrait être « *un évaluateur politique de premier ordre* »¹⁴³⁴ ; le CEC semble répondre à ses vœux. Mais comme toute nouvelle structure, ses débuts ont été « *chaotiques* »¹⁴³⁵. Pour rendre le Comité opérationnel, les parlementaires ont dû définir une organisation interne (A) ainsi que les moyens nécessaires pour assurer un véritable droit de suite et la publicité des travaux (B). Autant d'enjeux pour le Comité qui conditionnent sa pérennité.

A. Une organisation interne à éprouver

Le CEC a tenu sa première réunion le 2 juillet 2009. Une fois institué, il a dû déterminer son fonctionnement (1), son programme de travail (2), sa méthodologie (3) et les moyens d'investigation à sa disposition (4).

1. Fonctionnement

Jusqu'à la réforme du règlement en 2014, le CEC était composé de dix-sept membres de droit : les présidents des commissions permanentes et des groupes politiques. La question des suppléances a d'emblée suscité de vifs débats. Initialement, le CEC devait compter deux vice-présidents : Jean-Luc Warsmann a

¹⁴³³ JACOB Steve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques : étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays, op.cit.*, p. 70.

¹⁴³⁴ MAUS Didier, « Parlement et politiques publiques : l'exemple de la V^e République », *Politiques et Management public*, 1991, vol. 9, p. 222.

¹⁴³⁵ Entretien avec un directeur du CEC.

souhaité porter ce nombre à quatre, ce qui a engendré des problèmes de préséance. Bernard Accoyer a été contraint de définir un ordre pour le remplacer en cas d'empêchement.

Bernard Accoyer a proposé au Bureau du CEC l'ordre suivant : M. Claude Goasguen, M. Jean Mallot, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Charles de Courson¹⁴³⁶. Or, le fait que le premier cité soit un membre de la majorité écornait *de facto* l'image non-partisane du Comité. Comme l'a souligné Jean-Jacques Urvoas, puisque la spécificité du CEC repose sur son caractère transpartisan, la logique aurait voulu que la première personne destinée à suppléer le Président appartienne à l'opposition ; loin d'être une question purement formelle, elle est aussi symbolique. Malgré les critiques de l'opposition, cet ordre de préséance a été retenu. On peut voir dans ce choix, l'influence de Jean-François Copé, qui tenait à « *contrôler le Comité autant que possible* »¹⁴³⁷.

Bernard Accoyer, en raison de son rôle déterminant dans la création du Comité et de son implication personnelle dans ses travaux, a présidé quasiment toutes les réunions. Claude Bartolone, président du CEC durant la XIV^{ème} législature, a gardé le même ordre de préséance et en a largement fait usage. Beaucoup moins impliqué dans les travaux du Comité que son prédécesseur, il s'est fait représenter à de nombreuses reprises : pour la session 2015-2016, il a présidé trois réunions sur les huit qui se sont tenues ; c'est le vice-président du CEC, Régis Juanico, député SRC de la Loire, qui a animé et dirigé les travaux du comité en son absence.

Au regard de leurs responsabilités et de la charge de travail qui leur incombe, les présidents des commissions permanentes ont immédiatement demandé à se faire représenter lors des réunions du Comité. Cette possibilité n'était initialement pas prévue car Bernard Accoyer tenait à ce que les membres de droit siègent eux-mêmes, afin qu'ils s'investissent pleinement dans cette nouvelle structure. Indéniablement, l'un des principaux risques courus par le CEC était l'absentéisme de ses membres : ses réunions se tiennent le jeudi, le mardi et le mercredi étant occupés par le travail législatif, en commission permanente et en séance publique¹⁴³⁸. Or, c'est également le

¹⁴³⁶ Députés appartenant dans l'ordre aux groupes : UMP, SRC, UMP, UDI.

¹⁴³⁷ Entretien avec un député UMP, membre du CEC.

¹⁴³⁸ Le choix du jeudi s'est imposé de lui-même, comme l'explique un des vice-présidents du CEC : « *si on fait les réunions du CEC le mardi ou le mercredi, les gens vont passer en coup de vent, rester*

jeudi qu'ont souvent lieu les réunions des autres organes de contrôle, comme la MEC, la MECSS ou l'OPECST. En ce qui concerne les membres nommés par les groupes politiques, le Bureau du Comité considérait que ce n'était « *pas scandaleux d'attendre des députés qu'ils travaillent trois jours par semaine à Paris ou même deux jours et demi* »¹⁴³⁹ et donc que le choix du jeudi ne devait pas justifier leur éventuel absentéisme. Quant aux présidents des commissions permanentes, l'activité législative de plus en plus intense les contraignait fréquemment à organiser des réunions de commissions le jeudi. C'est pourquoi ils ont demandé, à l'unanimité, à avoir un collaborateur qui assiste avec eux aux réunions, sous prétexte de faciliter leur travail au sein du CEC. Bernard Accoyer y était opposé car il redoutait « *les effets de cette mesure sur l'assiduité des membres du Comité* »¹⁴⁴⁰ : il craignait que les présidents de groupes se fassent systématiquement représenter par leur collaborateur et ne participent pas aux travaux du Comité¹⁴⁴¹. Il souhaitait également assurer une certaine confidentialité aux travaux menés¹⁴⁴². L'inquiétude de Bernard Accoyer était justifiée : au bout de quelques mois, « *les présidents de commissions ou de groupes ont rapidement déserté les réunions* »¹⁴⁴³. Quant aux quinze autres membres du CEC, ils se sont rapidement fait excuser : les réunions avaient lieu le jeudi et « *beaucoup ne restaient pas à Paris le jeudi uniquement pour assister à une réunion du CEC ; ils préféreraient repartir en circonscription* »¹⁴⁴⁴. Même si tous les députés s'accordaient à constater que ce jour « *posait des problèmes d'absentéisme* »¹⁴⁴⁵, il a été tout de même maintenu sous la XIV^{ème} législature : le mardi et le mercredi restent deux jours trop chargés.

une demi-heure tout au plus et partir. Il faut savoir de temps en temps passer du temps à travailler : s'asseoir, écouter, intervenir, décider. Faire ça en moins d'une heure c'est difficile ».

¹⁴³⁹ Entretien avec un vice-président du CEC.

¹⁴⁴⁰ ACCOYER Bernard, Comité d'évaluation et de contrôle, des politiques publiques, jeudi 16 juillet 2009, Séance de 10 heures, compte rendu n° 2.

¹⁴⁴¹ Fort de sa longue expérience au Parlement Bernard Accoyer n'est pas dupe ; « *Il existe actuellement une tendance chez les parlementaires à penser qu'ils peuvent être tenus informés de ce qui se passe, y compris politiquement, sans être présents. Or, je l'ai constaté en tant que président de groupe et en tant que parlementaire : à chaque fois qu'un collaborateur peut siéger, l'assiduité s'érode et le parlementaire se dévalorise.* », ACCOYER Bernard, *idem*.

¹⁴⁴² *C'est ici, dans ce comité, que nous interviendrons sur les questions sensibles : si l'un d'entre nous décide de porter tel ou tel débat à l'extérieur, ce sera son choix politique ; quant à moi, je me porte garant des services.* », *idem*.

¹⁴⁴³ Entretien avec un directeur du CEC.

¹⁴⁴⁴ Entretien avec un député UMP membre du CEC sous la XIII^{ème} législature.

¹⁴⁴⁵ Entretien avec un député SRC membre du CEC sous la XIII^{ème} législature.

La première année, les membres ont été assidus : le CEC était une structure inédite, « où tout était à faire »¹⁴⁴⁶, ce qui a suscité l'intérêt. Après quelques années d'existence, l'absentéisme a sévi. C'est pourquoi, le président Bartolone a modifié la composition du Comité afin d'« assurer une participation accrue des groupes au fonctionnement du CEC et le rendre plus directement opérationnel »¹⁴⁴⁷ : il considérait que « très institutionnelle, calquée en partie sur celle de la Conférence des Présidents, [elle] n'est pas adaptée à la nature effective de ses travaux. Les membres de droit, qu'ils soient présidents d'un groupe politique ou d'une commission permanente, ne peuvent y participer régulièrement eu égard aux responsabilités qu'ils exercent par ailleurs, ce qui affecte son fonctionnement »¹⁴⁴⁸. Il a donc souhaité supprimer la présence des membres de droit « dont la présence régulière est difficile à assurer compte tenu de leurs autres responsabilités »¹⁴⁴⁹ au profit des membres désignés par les groupes. Désormais, depuis 28 janvier 2014, le Comité compte trente-sept membres, soit trois de plus. En outre, comme pour la délégation aux droits des femmes ou la commission des Affaires européennes, les membres du CEC sont désignés au début de la législature et pour la durée de celle-ci. Ces modifications ont impacté le Bureau du Comité ; là encore le président Bartolone s'est inspiré du fonctionnement de la commission des Affaires européennes. Désormais, les présidents de commission ne font plus partie du Bureau ; il compte désormais neuf membres au lieu de dix-sept : le Président de l'Assemblée nationale, quatre vice-présidents - dont l'un au moins appartient à un groupe d'opposition - et quatre secrétaires désignés parmi ses membres¹⁴⁵⁰. Si l'on comprend le souhait du président Bartolone de simplifier le fonctionnement du CEC pour le rendre plus souple, l'absence des présidents de commissions risque de nuire à la diffusion des travaux du Comité et au suivi de ses préconisations ; à charge pour son secrétariat d'assurer le lien avec les commissions permanentes.

¹⁴⁴⁶ *Idem.*

¹⁴⁴⁷ BARTOLONE Claude, *Proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Exposé des motifs, 14 octobre 2014, *op.cit.*

¹⁴⁴⁸ Art. 38, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, AN, TA n°437, 28 novembre 2014.

¹⁴⁴⁹ URVOAS Jean-Jacques, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution de M. Claude Bartolone tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, *op.cit.*, p. 20.

¹⁴⁵⁰ Art. 38, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, AN, TA n°437, 28 novembre 2014.

2. La définition du programme de travail

Le fonctionnement du CEC a été défini dans un esprit pragmatique. Dans un souci d'efficacité, il dispose d'un pouvoir d'auto-saisine : la première réunion du Comité, au début de chaque session, est consacrée à la définition du programme de travail pour toute la durée de celle-ci¹⁴⁵¹ ; cinq évaluations au maximum peuvent être menées par son secrétariat¹⁴⁵². Le choix des sujets traités par le Comité a fait l'objet de tensions dès les premières réunions du CEC. Au plan institutionnel, Bernard Accoyer et les présidents des groupes politiques se sont heurtés à la méfiance persistante des présidents de commissions : loin d'être dans une attitude constructive, ceux-ci n'ont participé à ses travaux que pour préserver leur domaine de compétences. Ainsi, lors de la première séance du comité¹⁴⁵³, ils ont unanimement rappelé que l'Assemblée nationale n'avait pas attendu la création du CEC pour contrôler et évaluer les politiques publiques.

Pierre Méhaignerie, président de la commission des Affaires sociales a estimé qu'il fallait « *rester modestes : nous ne sommes pas passés de l'ombre à la lumière par la grâce du CEC. N'oublions pas ce que de nombreux collègues ont fait en matière de contrôle et d'évaluation : je citerai notamment Georges Tron sur l'immobilier de l'État, Jean-Yves Chamard pour le secteur éducatif, René Dosière, d'autres collègues encore* »¹⁴⁵⁴. Quant à Didier Migaud, président de la commission des Finances, il considérait qu'il n'y avait « *pas lieu de désespérer tout de même : nous n'avons pas attendu la création du CEC pour réaliser des travaux d'évaluation et de contrôle* »¹⁴⁵⁵. Enfin Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, a rappelé que sa commission procédait « *déjà systématiquement à la désignation d'un co-rapporteur issu de l'opposition en matière de contrôle de l'application de la loi : tout ce qui relève du contrôle doit être transpartisan et transparent* »¹⁴⁵⁶ ; il tenait à montrer que les méthodes de travail du CEC n'étaient pas inédites, mais inspirées de ce qui se pratiquait déjà dans les commissions permanentes.

¹⁴⁵¹ Art. 2, Règlement Intérieur, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques Le projet de règlement initial prévoyait que le Comité établit annuellement son programme de travail ; Bernard Accoyer s'est rangé à l'avis de Jean Mallot, vice-président de la MEC, et a accepté que ce programme puisse être complété ou modifié au cours de la session, afin d'apporter plus de souplesse.

¹⁴⁵² BARTOLONE Claude, compte rendu n°1, CEC, 18 octobre 2012.

¹⁴⁵³ La première réunion du CEC s'est tenue le 2 juillet 2009.

¹⁴⁵⁴ MEHAIGNERIE Pierre, Comité d'évaluation et de contrôle, des politiques publiques, jeudi 2 juillet 2009, Séance de 15 heures, compte rendu n° 1.

¹⁴⁵⁵ *Idem.*

¹⁴⁵⁶ *Idem.*

Seul Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des Finances, a souligné les limites de la MEC et l'intérêt de pouvoir, par le biais du CEC, travailler sur des sujets transversaux : « *Il faut se réjouir de la création du CEC : chacun mesure bien l'insuffisance des dispositifs actuels dès qu'il s'agit d'évaluer les politiques publiques transversales. Le CEC apportera une valeur ajoutée pour les politiques complexes entrant dans les compétences de plusieurs commissions. Depuis la création de la MEC, nous nous sommes en effet aperçus des limites du travail que nous pouvions réaliser : tous les sujets abordés ont des implications dépassant largement les seules questions budgétaires, financières et comptables* »¹⁴⁵⁷. Les commissions ont également tenu à rappeler que le CEC ne devait pas avoir le « *monopole* »¹⁴⁵⁸ de la semaine de contrôle : elles souhaitaient participer à « *la définition de l'ordre du jour, notamment en fonction des travaux qu'elles auront réalisés* »¹⁴⁵⁹.

Dès la mise en place du Comité, vingt-deux propositions d'évaluation ont été adressées à Bernard Accoyer par les commissions permanentes et les groupes politiques, preuve de l'intérêt que suscitait malgré tout cette nouvelle structure.

Le président et le rapporteur général de la commission des Finances ont proposé trois évaluations : une sur les disparités d'accès aux services publics, une sur les obstacles normatifs au développement économique et social et une sur les politiques de réindustrialisation ; ce dernier sujet a été écarté d'emblée par Bernard Accoyer car il considérait que ce thème relevait « *du champ de compétence de la Commission des affaires économiques* ». ¹⁴⁶⁰

La commission des Affaires économiques a proposé une évaluation de la réforme de la carte judiciaire, notamment dans son volet d'aménagement du territoire, et une évaluation des aides publiques aux PME.

Le président de la commission des Affaires sociales a proposé une évaluation de l'archéologie préventive, une de la perception des inégalités territoriales et une de la performance des politiques sociales en Europe.

Le groupe UMP a proposé, dans l'ordre de priorité, l'évaluation du plan de relance à court et à long terme, l'évaluation de la politique de la ville ; celle de la politique industrielle ; celle des dispositifs en faveur de la recherche et de l'innovation, et enfin celle de la politique pénale.

¹⁴⁵⁷ *Idem.*

¹⁴⁵⁸ MIGAUD Didier, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, jeudi 8 octobre 2009, Séance de 11 heures, compte rendu n° 3.

¹⁴⁵⁹ *Idem.*

¹⁴⁶⁰ ACCOYER Bernard, Comité d'évaluation et de contrôle, des politiques publiques, jeudi 16 juillet 2009, Séance de 10 heures, compte rendu n° 2.

Le groupe SRC a proposé cinq thèmes d'évaluation : la réforme de la carte judiciaire ; la cohérence et l'efficacité des politiques en direction des femmes ; la politique de développement des départements et collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ; la cohérence et l'efficacité des politiques au regard des défis démographiques ; l'efficacité des autorités administratives indépendantes.

Ces propositions ont fait l'objet d'une analyse attentive de la part des administrateurs du CEC ; les sujets doivent en effet répondre à deux impératifs pour être retenus : la transversalité et ne pas avoir fait l'« *objet de travaux récents par l'Assemblée* »¹⁴⁶¹. Or le premier sujet retenu par la Conférence des Présidents, l'évaluation du principe de précaution, avait été « *en quelque sorte préempté* »¹⁴⁶² par la commission des Affaires économiques ; il faisait également l'objet d'une étude au sein de l'OPESCT. Pourtant, Bernard Accoyer tenait absolument à que le Comité se saisisse de cette question : il considérait qu'il s'agit d'un sujet « *d'une importance extrême, car la tendance à l'application erronée du principe de précaution pourrait avoir de très graves conséquences économiques et sociales* »¹⁴⁶³. On voit bien ici combien Bernard Accoyer s'impliquait au sein du Comité, bien décidé à imposer ses choix. En tant que président du Comité, c'était également à lui de trancher les divergences de vues avec les présidents de commissions, ce qu'il n'a pas manqué de faire.

L'évaluation du plan de relance, proposée par le groupe UMP, a particulièrement fait débat : si le groupe majoritaire estimait que ce sujet « *loin d'être uniquement d'ordre économique, concerne la nation tout entière* »¹⁴⁶⁴ et qu'il « *collait à l'actualité* »¹⁴⁶⁵, Bernard Accoyer estimait que ce sujet posait un problème de « *centrage* »¹⁴⁶⁶. Les débats, parfois vifs, suscités par l'éventualité que le CEC évalue le plan de relance sont révélateurs des tensions internes qui subsistaient au sein du Comité. Les présidents de commissions restaient méfiants vis à vis du Comité, comme en témoigne « *la ferme opposition* »¹⁴⁶⁷ à ce projet exprimée par Didier Migaud : « *Le Comité n'est pas une commission permanente. Parce qu'il est indispensable que les sujets proposés ne recourent pas le champ de compétence d'une des commissions, il faut impérativement choisir des sujets transversaux. Permettez-moi de souligner la ferme position de la Commission des finances mais aussi de la Commission des affaires économiques, au sujet*

¹⁴⁶¹ *Idem.*

¹⁴⁶² *Idem.*

¹⁴⁶³ *Idem.*

¹⁴⁶⁴ GOASGUEN Claude, *ibid.*

¹⁴⁶⁵ *Idem.*

¹⁴⁶⁶ ACCOYER Bernard, *ibid.*

¹⁴⁶⁷ MIGAUD Didier, *ibid.*

du plan de relance. Ce plan a fait l'objet d'un collectif budgétaire ; des rapporteurs spéciaux sont chargés d'évaluer son application ; des parlementaires en mission auprès du Gouvernement s'intéressent aussi aux effets des mesures décidées. D'évidence, ce plan suscite de l'intérêt en abondance ! En faire davantage, ce serait porter atteinte à la crédibilité du travail parlementaire : on ne peut charger une multitude de personnalités d'un même travail »¹⁴⁶⁸.

Pour Bernard Accoyer, il était « prévisible »¹⁴⁶⁹ qu'un conflit naisse entre les commissions permanentes et les groupes politiques sur le choix d'un thème d'évaluation. Le choix des premiers sujets traités par le Comité était déterminant pour l'avenir de la structure. Les commissions permanentes en avaient bien conscience ; c'est pourquoi elles ne souhaitaient pas que soit créé un précédent en validant une évaluation sur un sujet qu'elles considéraient comme étant de leur ressort, comme en témoignent les propos de Didier Migaud :

« Si le Comité commence ses travaux en se saisissant d'un sujet qui empiète manifestement sur les travaux d'une commission permanente, il portera atteinte à sa propre crédibilité. L'évaluation du plan de relance n'entre pas dans son champ d'action ; de plus, la décision du Conseil Constitutionnel devrait écarter pareil choix »¹⁴⁷⁰.

Devant la situation de blocage entre le groupe UMP, prêt à faire usage de son droit de tirage sur la question du plan de relance pour ne pas céder, et la ferme opposition des commissions permanentes, Bernard Accoyer a décidé d'ajourner la définition du programme de travail du CEC à la rentrée parlementaire : il souhaitait profiter de ce laps de temps pour « négocier avec le groupe UMP »¹⁴⁷¹. En effet, si Bernard Accoyer devait faire face à l'hostilité des commissions permanentes, il devait également composer avec l'omniprésence de Jean-François Copé. Le président de l'Assemblée nationale était « passionné par le Comité et s'y impliquait pleinement »¹⁴⁷² ; mais Jean-François Copé était également bien décidé à imposer au CEC ses vues et ses méthodes de travail. La tension entre les deux hommes était palpable, comme en atteste un député membre de droit du CEC : « Lors des premières

¹⁴⁶⁸ *Idem.*

¹⁴⁶⁹ Entretien avec un directeur du CEC.

¹⁴⁷⁰ *Idem.*

¹⁴⁷¹ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

¹⁴⁷² Entretien avec un directeur du CEC.

réunions [...] il y avait une opposition frontale entre Accoyer et Copé. C'était un lieu, pour eux, qui leur permettait de régler d'autres conflits. Ils n'en sont plus là. Il reste que, au départ, Copé a donné le la et ensuite Accoyer s'est approprié l'outil »¹⁴⁷³. D'autres lui reprochent de « présider de manière trop rigide pour asseoir son autorité »¹⁴⁷⁴. Quant au groupe UMP, il a accusé le groupe SRC d'avoir choisi des sujets portant exclusivement sur la politique menée par le Gouvernement, ce qu'assumait totalement un député SRC :

« Nous on fait la guerre à la majorité ; on saisit donc toute les armes possibles pour l'embêter. En ce qui concerne le CEC, on a donc proposé comme premier sujet la politique fiscale du Gouvernement, pour essayer de montrer son inégalité ; le CEC a immédiatement refusé ce sujet au motif qu'il n'était pas transversal et qu'il ne concernait que la commission des finances »¹⁴⁷⁵.

On voit bien ici comment le caractère transversal des sujets empêche les parlementaires de se servir du CEC à des fins politiciennes. En outre, le Comité a mis en place un binôme majorité-opposition afin de réaliser les évaluations les plus objectives possibles et éviter les rapports « à charge »¹⁴⁷⁶.

Au fur et à mesure des années, le choix des sujets d'évaluation s'est révélé moins polémique. Les tensions entre le CEC et les commissions permanentes se sont apaisées, ces dernières ayant constaté que leurs prérogatives en matière de contrôle n'ont pas souffert des travaux du comité. Au-delà des droits de tirage, certains sujets ont même été choisis de manière consensuelle par l'ensemble des membres du Comité¹⁴⁷⁷ : ce fut notamment le cas du rapport sur les Autorité administratives indépendantes¹⁴⁷⁸. Depuis 2009, le processus est donc demeuré le même : les commissions permanentes et les groupes politiques proposent des thèmes

¹⁴⁷³ Entretien avec un député membre du groupe SRC, membre de droit du CEC.

¹⁴⁷⁴ Entretien avec un député SRC, vice-président du CEC.

¹⁴⁷⁵ Entretien avec un député SRC membre du CEC et de la commission des Lois.

¹⁴⁷⁶ Entretien avec un administrateur affecté au CEC.

¹⁴⁷⁷ ACCOYER Bernard, *Rapport d'information, déposé en application de l'article 146-3 du Règlement au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le bilan d'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de 2009 à 2012*, AN, n°4485, 30 mars 2012, p. 7.

¹⁴⁷⁸ DOSIERE René, VANNESTE Christian, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, AN, n°2925, 28 octobre 2010.

d'évaluation au président du Comité. Le nombre de sujets proposés demeure constant, preuve de l'intérêt que les groupes politiques portent au comité.

Session parlementaire	Nombre de sujets d'évaluation proposés
2009-2010	22
2010-2011	10
2011-2012	5
2012-2013	18
2013-2014	18
2014-2015	16
2015-2016	15

Si ces propositions sont communiquées à l'ensemble des membres du Comité, c'est le président qui tranche en dernier lieu. Afin d'éviter la prolifération de rapports se limitant « à un inventaire de dispositifs disparates, sans fil conducteur »¹⁴⁷⁹, Claude Bartolone tenait à ce que les sujets d'évaluation soient ciblés. Très souvent, les sujets proposés ont fait l'objet d'un recentrage, ce qui a pu donner lieu à des débats, notamment avec les groupes d'opposition qui ne voulaient pas voir leur droit de tirage remis en cause¹⁴⁸⁰. Car la principale difficulté à laquelle sont confrontés les membres du CEC est l'ampleur du sujet à traiter : si le sujet d'étude n'est pas circonscrit, le rapport peut aboutir à un « catalogue de dispositifs »¹⁴⁸¹ plus qu'à une évaluation de politique publique. Pour éviter cet écueil, comme l'a suggéré Claude Birraux, président de l'OPECST, le secrétariat du Comité procède à des études de faisabilité¹⁴⁸².

¹⁴⁷⁹ BARTOLONE Claude, CEC, jeudi 18 octobre 2012, séance de 11 heures, compte rendu n° 1.

¹⁴⁸⁰ Ce fut notamment le cas du premier sujet d'évaluation proposé par le groupe SRC dans le cadre de son droit de tirage. Initialement intitulé « Politiques publiques et évolution des inégalités sociales » par les députés SRC, le Comité a estimé que ce sujet était trop large pour être traité en un an. Une étude de faisabilité a donc été menée et a abouti à l'élaboration d'un rapport nommé « Politiques publiques et évolution des inégalités sociales ».

¹⁴⁸¹ Entretien avec un député SRC, membre sous CEC sous la XIV^{ème} législature.

¹⁴⁸² Art. 4, *ibid.*

Ce fut le cas pour rapport sur les dispositifs de promotion des heures supplémentaires instaurés par l'article 1 de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ¹⁴⁸³. Initialement, le thème avait été proposé par la Gauche dans le cadre de son droit de tirage annuel, sous le titre « *Injustices sociales et inégalités fiscales* » ; ce sujet, trop large, a contraint les rapporteurs à mener une étude de faisabilité. Ils ont notamment entendu M. Éric Heyer, directeur adjoint de l'Observatoire français de la conjoncture économique, sur les politiques relatives au temps de travail et plus particulièrement sur l'efficacité et l'impact économique et social de l'exonération de prélèvements fiscaux et les allègements de prélèvements sociaux sur les rémunérations versées au titre des heures complémentaires et supplémentaires effectuées par les salariés. Cette audition a mis en lumière un certain nombre de questions autour de ce dispositif : « *s'il est possible de le mesurer, quel a été l'accroissement net, dû au dispositif, du nombre d'heures supplémentaires travaillées ? Quel a été l'accroissement du nombre total d'heures travaillées ? Y a-t-il eu des effets d'aubaine ? Quel a été l'impact, à court et moyen termes, sur le pouvoir d'achat des salariés concernés ? Quelles ont été les conséquences de la mesure, par secteur, par type de salariés, par branche, par catégorie d'entreprises, et plus généralement, sur la croissance économique ? Les éventuels effets positifs de la mesure justifient-ils les montants des dépenses publiques engagées ?* » ¹⁴⁸⁴. Devant la complexité des questions soulevées par le dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires, les rapporteurs ont décidé, d'un commun accord, de lui consacrer leur rapport. Cette mesure provenait d'un slogan de campagne du Président Sarkozy en 2007, « *travailler plus pour gagner plus* ». La Gauche, qui contestait cette idée, était satisfaite qu'une expertise soit menée sur ce sujet. Les deux rapporteurs Jean Mallot, pour le groupe SRC, et Jean-Pierre Gorges, pour le groupe UMP, se sont très bien entendus : leur formation scientifique commune – tous deux sont ingénieurs – leur a permis d'avoir la même conception de la démarche à adopter pour mener leur évaluation. Ils étaient épaulés par un groupe de travail composé de M. Jean-Patrick Gille (groupe SRC) et de M. Dominique Tian (groupe UMP).

Les deux rapporteurs ont d'abord essayé d'établir un diagnostic. Ils ont mené une série de vingt-trois auditions, qui leur a permis de recueillir l'avis de l'ensemble des acteurs de la politique : syndicalistes, chefs d'entreprise, les ressources humaines, les analystes économiques. Ils ont également écrit au Ministre de l'Economie de l'époque, Mme Lagarde, afin de lui demander de leur communiquer les documents qui ont servis à la préparation de la loi (notes, analyses juridiques, économiques), les avis rendus par les différentes instances en amont du processus législatif, les noms des responsables des services qui pourraient être entendus ¹⁴⁸⁵. Les rapporteurs ont fait également part de leur souhait à Mme Lagarde d'échanger avec elle sur leur constat et leurs recommandations. Enfin, un questionnaire a été adressé au Ministre de l'Economie par le président de la commission des Finances sur l'application

¹⁴⁸³ GORGES Jean-Pierre, MALLOT Jean, *Rapport fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tapa »*, AN, n°3615, 30 juin 2011.

¹⁴⁸⁴ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 143.

de la loi TEPA six mois après son entrée en vigueur¹⁴⁸⁶. La ministre a répondu à ces deux sollicitations. Enfin, les rapporteurs ont adressé un questionnaire à la directrice de la législation fiscale.

Au terme de leur enquête, les rapporteurs sont parvenus à un diagnostic commun. La loi TEPA est entrée en vigueur au moment de la crise de 2008 ; en raison de ce contexte particulier, les rapporteurs ont dû « *séparer le structurel du conjoncturel* »¹⁴⁸⁷. S'apercevant que le dispositif présentait « *deux gros défauts structurels* »¹⁴⁸⁸, ils ont émis une série de préconisations pour y remédier. Une fois finalisé, le rapport a été présenté au Comité le 30 juin 2011, qui a autorisé sa publication.

Depuis 2009, le CEC a publié vingt-huit rapports sous la XIV^{ème} législature et dix-neuf sous la XIII^{ème}, de trois types différents : les rapports d'évaluation de politiques publiques ou de législation, les rapports de suivi et les rapports portant sur des sujets divers¹⁴⁸⁹

Sur le fond, conformément à sa vocation, le Comité traite des sujets divers. Ses rapports portent sur :

- des politiques publiques très transversales (quartiers défavorisés, aménagement du territoire en milieu rural, accès aux droits sociaux, lutte contre la pollution de l'air) ;
- des programmes plus resserrés (aide médicale de l'État, dispositifs de promotion des heures supplémentaires, hébergement d'urgence, aide aux demandeurs d'asile) ;
- des organisations publiques, uniques (médecine scolaire) ou multiples (autorités administratives indépendantes, RGPP) ;
- des législations (mise en œuvre du principe de précaution inscrit dans la charte de l'environnement, article 1^{er} de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepas ») ;
- des comparaisons internationales de certaines politiques et de leurs performances (performance des politiques sociales en Europe) ;
- ou encore l'impact sur l'économie française d'outils communautaires (évaluation des incidences de la stratégie de Lisbonne).

¹⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 145.

¹⁴⁸⁷ Entretien avec membre du CEC sous la XIII^{ème} législature.

¹⁴⁸⁸ *Idem.*

¹⁴⁸⁹ Annexe 11.

Toutefois, sous la XIV^{ème} législature, une majorité de sujets concernait des politiques sociales¹⁴⁹⁰. Depuis 2012, comme le souhaitait le président Bartolone, les sujets d'évaluation tendent à être plus précis. Quant au droit de tirage des groupes, les députés de l'opposition estiment qu'il est « respecté »¹⁴⁹¹. Les thèmes d'évaluation demandés par l'opposition dans le cadre de leur droit de tirage portent clairement sur la politique menée par le Gouvernement ; elle les obtient sans censure¹⁴⁹². Le fait de traiter des sujets transversaux pouvait laisser craindre que le CEC ne se saisisse pas de questions importantes. Or, les rapports publiés par le Comité jusqu'à présent montrent qu'il n'en est rien. En outre, l'impératif de transversalité n'empêche pas le CEC de traiter de sujets d'actualité, afin d'obtenir un bon écho dans les médias.

L'objectif de départ est donc satisfait : le CEC évalue des politiques publiques plurisectorielles, dans un esprit transpartisan. Pour y parvenir, il a mis au point une méthodologie qui lui est propre.

3. Une méthodologie originale

Si les députés maîtrisent les techniques de contrôle parlementaire, ce n'est pas le cas de l'évaluation des politiques publiques. Malgré les nombreux débats qu'elle a suscités lors de la réforme constitutionnelle de 2008, cette notion reste floue pour eux, comme en témoigne un des directeurs du Comité :

« En 2009, on ne savait pas vraiment ce qu'était l'évaluation des politiques publiques ; la seule définition qui existait était celle du décret de 1998¹⁴⁹³. Le Parlement faisait déjà du contrôle mais qui se limitait aux effets directs ; les missions d'information, les commissions d'enquête, c'est du contrôle empirique et ça le restera. »¹⁴⁹⁴.

¹⁴⁹⁰ Entretien avec Philippe Lamy, directeur du CEC.

¹⁴⁹¹ Entretien avec un député membre du CEC depuis 2009.

¹⁴⁹² Par exemple, le groupe UMP a obtenu, dans le cadre de son droit de tirage pour la session 2014-2015, une évaluation de l'aide médicale d'Etat et de la couverture maladie universelle, thème sur lequel il s'affrontait avec le Gouvernement à l'époque.

¹⁴⁹³ Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques. L'article 1 définissait l'évaluation comme le moyen « d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

¹⁴⁹⁴ Entretien avec un des directeurs du CEC.

Plus qu'un outil de connaissance, l'évaluation des politiques publiques est « *une démarche guidée par un certain nombre d'exigences et de valeurs : rigueur, impartialité, transparence, souci de tenir compte de la pluralité des points de vue, volonté de faire prévaloir l'intérêt général* »¹⁴⁹⁵ ; c'est donc « *un exercice difficile techniquement et institutionnellement* »¹⁴⁹⁶.

Comme le soulignent les membres du Conseil d'analyse stratégique « *techniquement de nombreux pièges attendent l'évaluateur : corrélation (entre une politique et ses résultats) ne vaut pas causalité et l'évaluateur doit tenir compte des causalités inverses et des interactions de la politique considérée avec de multiples autres facteurs ; il doit aussi être conscient du fait que le bénéficiaire final d'un dispositif n'est pas forcément celui qui est visé, ou que la politique peut avoir de multiples effets, parfois loin du champ initialement ciblé. [...]*

*L'évaluation est aussi difficile à mettre en œuvre institutionnellement car seul un protocole rigoureux, défini si possible avant la mise en place de la politique, permet d'obtenir une évaluation crédible. Ce protocole doit garantir l'indépendance des évaluateurs et leur accès aux données nécessaires à l'évaluation. Il doit aussi prévoir un temps de discussion contradictoire des hypothèses et des résultats, dans un cadre interdisciplinaire. Il doit, enfin, laisser les évaluateurs libres de publier leurs résultats et de les discuter avec d'autres experts, en France comme à l'étranger »*¹⁴⁹⁷.

Les députés se sont retrouvés face à un défi méthodologique : mettre en place au sein du CEC un protocole d'évaluation crédible et efficace. Il s'agissait d'une tâche d'autant plus difficile que l'évaluation est un concept protéiforme, qui fait l'objet de débats déontologiques et méthodologiques complexes pour des non-initiés : les parlementaires ont dû choisir entre l'évaluation récapitulative - « *vue comme un élargissement des pratiques habituelles de contrôle à des fins de compte rendu et d'aide à la décision* »¹⁴⁹⁸ - ou l'évaluation formative, « *conduite avant tout pour les besoins des acteurs impliqués dans l'action* »¹⁴⁹⁹. Sur le plan épistémologique, les tenants d'une évaluation scientifique, fondée sur des méthodes quantitatives importées des sciences « dures » (expérimentation avec groupe de contrôle aléatoire, modélisation...) s'opposent à ceux qui doutent de l'applicabilité de ces méthodes aux

¹⁴⁹⁵ PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, op. cit., p. 3.

¹⁴⁹⁶ Conseil d'analyse économique, « Évaluation des politiques publiques », *Notes du conseil d'analyse économique*, n°1, 1/2013, p. 1.

¹⁴⁹⁷ *Idem.*

¹⁴⁹⁸ *Idem.*

¹⁴⁹⁹ *Idem.*

politiques publiques ; ils préfèrent s'appuyer sur les méthodes qualitatives et la confrontation des points de vue¹⁵⁰⁰. Conscients de cet impératif méthodologique, les membres du CEC ont auditionné le vice-président de la Société Française de l'Évaluation (SFE), M. François Mouterde, afin qu'il leur présente ses méthodes de travail¹⁵⁰¹.

La SFE est une association créée en 1999 qui a pour objectif de promouvoir la pratique de l'évaluation dans la sphère des politiques publiques, et d'offrir aux acteurs de l'évaluation des politiques publiques des espaces d'échanges sur leurs pratiques, les enjeux et les méthodes. Elle regroupe quatre catégories d'acteurs impliqués ou concernés par l'évaluation :

- Les « commanditaires » : collectivités territoriales, services de l'Etat ou institutions publiques mettant en œuvre des évaluations de politiques publiques ou susceptibles de le faire ;
- Des « prestataires » d'évaluation, le plus souvent cabinets et bureaux d'études de statut privé, mais aussi des évaluateurs internes ;
- Des chercheurs, le plus souvent en sciences politiques, dont l'objet de travail est directement ou indirectement lié à l'évaluation des politiques publiques ;
- Et depuis quelques années, des acteurs associatifs, intervenant dans la sphère de l'action publique, concernés ou intéressés par la pratique évaluative.

Aujourd'hui, la SFE compte trois-cent soixante-deux adhérents individuels et cent-dix institutionnels (services publics, bureaux d'études, laboratoires de recherche, associations)¹⁵⁰².

A la SFE, les évaluations sont menées en quatre étapes : élaboration d'un questionnaire, collecte de données primaires¹⁵⁰³, recherche de cause à effet¹⁵⁰⁴, établissement d'un « *jugement de valeur* »¹⁵⁰⁵. La SFE considère enfin que les évaluations doivent être pluralistes : l'instance qui pilote l'évaluation « *ne doit pas être réduite au décideur et à l'opérateur, mais doit englober un certain nombre de parties prenantes : partenaires, experts, groupes d'intérêt, voire bénéficiaires* »¹⁵⁰⁶.

¹⁵⁰⁰ *Idem.*

¹⁵⁰¹ A la demande de Pierre Méhaignerie, président de la commission des Affaires sociales.

¹⁵⁰² [www. http://sfe-asso.com/](http://sfe-asso.com/)

¹⁵⁰³ Par le biais de questionnaires, entretiens individuels ou en groupe, appels téléphoniques, sondages, études de cas etc...

¹⁵⁰⁴ Il s'agit non seulement d'apprécier l'impact du programme, mais aussi de vérifier s'il existe un lien entre le programme mis en œuvre et les résultats observés.

¹⁵⁰⁵ [www. http://sfe-asso.com/](http://sfe-asso.com/)

¹⁵⁰⁶ MOUTERDE François, Comité d'évaluation et de contrôle, des politiques publiques, jeudi 16 juillet 2009, séance de 10 heures, compte rendu n° 2.

Si, en théorie, l'Assemblée nationale distingue l'évaluation, démarche de connaissance « tournée vers le progrès dans l'action »¹⁵⁰⁷, du contrôle, qui est destiné à sanctionner le Gouvernement, la pratique concrète de l'évaluation restait à définir. L'Assemblée nationale a retenu la méthodologie présentée par Michel Baslé dans son article consacré à l'évaluation des politiques économiques, paru dans *Les cahiers français*¹⁵⁰⁸ ; cette méthodologie s'avère très proche de celle présentée par la SFE.

Le site internet de l'Assemblée nationale précise en effet que « pour chaque politique analysée, l'évaluation pose en général plusieurs questions :

– la pertinence et la cohérence des enjeux et des objectifs initiaux, au niveau politique, ainsi que le réexamen des modèles de référence qui ont fondé les choix de départ ;

– les difficultés liées à la mise en œuvre des orientations retenues, les moyens mobilisés (humains, financiers, techniques,...) au regard de ceux qui apparaissent effectivement nécessaires pour atteindre les objectifs fixés ;

– la mesure de l'efficacité. Il peut s'agir de l'efficacité directe brute : par exemple, pour une politique de lutte contre le chômage, la baisse du nombre de chômeurs dans le temps. Il peut également s'agir de la mesure des effets indirects, tels que l'effet de la même politique sur le taux d'emploi d'une catégorie d'âge, ou encore d'un impact systémique de plus longue période, incluant effets induits et effets pervers (par exemple l'effet sur l'immigration de l'évolution du taux d'activité) ;

– outre la mesure de l'efficacité, la démarche d'évaluation doit analyser et si possible déterminer les relations de cause à effet pour faire la part des différents paramètres, entre ceux résultant de la politique menée, ceux issus du contexte national ou international... Les résultats des lycées sont ainsi évalués depuis plusieurs années par le ministère chargé de l'éducation nationale en tenant compte du niveau des résultats qui peuvent être attendus compte tenu de la composition socio-professionnelle des familles des élèves ;

– vient ensuite l'analyse de la performance, ou efficacité, (parfois sous le terme de productivité, pour les services publics), qui se réfère cette fois au coût des dispositifs, c'est-à-dire l'appréciation de son rapport résultat/coût ; il faut alors notamment tenir compte des effets d'aubaine ;

– la satisfaction des bénéficiaires, des utilisateurs, des « administrés » peut, selon la nature de la politique considérée, mériter d'être également analysée, par exemple par des sondages, des interviews de groupes témoins...

– la multiplicité des axes d'investigation exige que l'évaluation d'une politique publique soit souvent pluridisciplinaire, si elle ne se limite

¹⁵⁰⁷ www.assemblee-nationale.fr, « L'évaluation des politiques publiques au cœur de la mission de contrôle parlementaire », consulté le 10 septembre 2015.

¹⁵⁰⁸ Maurice BASLE, « L'évaluation des politiques économiques : pourquoi et comment ? », *Les cahiers français*, n° 335, la Documentation française, novembre-décembre 2006, pp. 30-36.

pas à la seule mesure de la performance ; elle impliquera souvent des approches quantitatives, de modélisation économétriques plus ou moins sophistiquées, et des démarches plus proches de l'analyse sociologique administrative, voire de la sociologie au sens le plus large »¹⁵⁰⁹.

Ce questionnement constitue plus une feuille de route qu'un véritable guide méthodologique de l'évaluation, comme en témoigne l'occurrence du terme « *en général* »¹⁵¹⁰. En matière de réforme institutionnelle, la pratique est déterminante ; on peut donc en conclure qu'« *au final, l'évaluation parlementaire des politiques publiques dépendra de ce que les députés y mettront* »¹⁵¹¹. Parce qu'ils découvrent cette nouvelle discipline qu'est l'évaluation des politiques publiques, les députés ont besoin de s'appuyer sur un cadre théorique, avant d'éprouver leur propre pratique évaluative.

Le CEC est également compétent en matière d'études d'impact ; là encore, les députés ont dû définir des critères d'appréciation *ex-nihilo*. Jean-François Copé a suggéré d'instaurer, au sein du Comité, un groupe de travail afin d'élaborer « *un référentiel commun* »¹⁵¹², en concertation avec les présidents de commissions ; Bernard Accoyer a souscrit à cette idée : Claude Goasguen, pour le groupe UMP et Jean Mallot, pour le groupe SRC, tous deux vice-présidents du Comité, ont été chargés d'élaborer un rapport sur la question¹⁵¹³. Le CEC ne disposera que de dix jours pour rendre un avis sur l'étude d'impact dont elle aura été saisie ; Claude Goasguen et Jean Mallot ont donc souhaité mettre au point « *une méthode et une grille d'analyse des études d'impact* »¹⁵¹⁴ afin que le Comité soit le plus réactif possible et que ses avis soient argumentés. Jean-François Copé était conscient que le Comité devait faire ses preuves pour s'assurer une légitimité institutionnelle : l'enjeu pour le CEC était de mettre en place une méthode efficace mais aussi pérenne, pouvant « *survivre à*

¹⁵⁰⁹ www.assemblee-nationale.fr, « L'évaluation des politiques publiques au cœur de la mission de contrôle parlementaire », consulté le 10 septembre 2015.

¹⁵¹⁰ *Idem*.

¹⁵¹¹ Entretien avec un directeur du CEC.

¹⁵¹² COPE Jean-François, Comité d'évaluation et de contrôle, des politiques publiques, Jeudi 16 juillet 2009, Séance de 10 heures, compte rendu n° 2.

¹⁵¹³ Claude Goasguen a été désigné référent du groupe UMP pour le CEC ; au groupe SRC ce fut Jean Mallot.

¹⁵¹⁴ MALLOT Jean, *ibid*.

l'alternance »¹⁵¹⁵. En effet, la principale menace qui pèse sur sa crédibilité est le risque majoritaire : si une étude d'impact est déclarée satisfaisante uniquement pour ne pas déplaire au Gouvernement, le Comité n'aura aucune légitimité en tant qu'évaluateur.

Pour élaborer leur rapport, Jean Mallot et Claude Goasguen ont procédé « *de manière simple* »¹⁵¹⁶ : ils ont d'abord auditionné « *le Secrétariat Général du Gouvernement, le Conseil d'Etat,* ¹⁵¹⁷ *certaines ministères, comme le Ministère de l'Economie* »¹⁵¹⁸. Ensuite, ils ont « *regardé comment ces ministères avaient procédé, ce qu'il y avait dans ces études et ce que les textes préconisaient* »¹⁵¹⁹. Enfin, sur la base de ce travail, ils ont réalisé « *une synthèse, très courte mais assez percutante* »¹⁵²⁰ ; leur rapport reste encore aujourd'hui le texte de référence en la matière.

Claude Goasguen et Jean Mallot ont retenu le référentiel élaboré par le Secrétariat Général du Gouvernement : son service de la législation et de la qualité du droit et, plus particulièrement, la « mission Qualité de la norme », anime le travail interministériel sur les études d'impact. S'appuyant des pratiques promues par l'OCDE et la Commission européenne, le Secrétariat Général du Gouvernement considère que l'étude d'impact doit restituer six étapes : le diagnostic, les objectifs poursuivis, les options possibles et les motifs du recours à une nouvelle législation, les incidences prévisibles du dispositif, les consultations menées, la mise en œuvre de la réforme¹⁵²¹. Les rapporteurs étaient conscients que si « *les études présenteront nécessairement des caractéristiques différentes tant sur le plan de leur structure que de leur volume* »¹⁵²², elles devront toutefois répondre à une trame préalablement définie.

¹⁵¹⁵ MALLOT Jean, Comité d'évaluation et de contrôle, des politiques publiques, jeudi 5 novembre 2009, séance de 11 heures, compte rendu n° 4.

¹⁵¹⁶ Entretien avec un des rapporteurs.

¹⁵¹⁷ *Idem.*

¹⁵¹⁸ *Idem.*

¹⁵¹⁹ *Idem.*

¹⁵²⁰ *Idem.*

¹⁵²¹ GOASGUEN Claude, MALLOT Jean, *Rapport d'information fait au nom du Comité de contrôle et d'évaluation des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, op.cit., pp. 19-20.

¹⁵²² *Ibid.*, p. 20.

En termes de présentation, les études d'impact doivent : faire mention des différentes sources utilisées ; identifier les contributions extérieures ; mentionner les rubriques non renseignées¹⁵²³ ; mesurer l'impact des différents ensembles de dispositions ; faire la distinction entre les articles d'un projet ratifiant des ordonnances selon qu'ils ont effectivement cet objet ou qu'ils en ont un autre ; présenter les objectifs et les options¹⁵²⁴. Quant au contenu à proprement dit de l'étude d'impact, il doit : faire preuve « *de précision* »¹⁵²⁵ ; présenter « *la méthode de calcul* »¹⁵²⁶ ; évaluer « *les conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public* »¹⁵²⁷ ; estimer le coût du dispositif ; présenter « *les incidences, directes, indirectes et connexes* »¹⁵²⁸ ; prendre en compte des indicateurs et objectifs de performance¹⁵²⁹ et mentionner les consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat. D'un point de vue pratique, les rapporteurs estimaient « *souhaitable que l'étude d'impact soit publiée par l'Assemblée nationale à la suite immédiate du projet de loi auquel elle se rapporte, dans un document unique* »¹⁵³⁰.

Le CEC peut également évaluer les amendements : l'article 98-1 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit en effet qu'un amendement peut faire l'objet d'une évaluation préalable à « *la demande du président ou du rapporteur de la commission saisie au fond, s'agissant d'un amendement de la commission* »¹⁵³¹ ou 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* »¹⁵³² ; en revanche, le règlement précise 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* »¹⁵³³, sous peine de faire obstacle au droit d'amendement. Si les rapporteurs appelaient les députés et les présidents des commissions à faire « *bon*

¹⁵²³ Il s'agit des dispositions sans objets, comme les dispositions transitoires ou les textes à abroger. Le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement de les évoquer et de les justifier plutôt que de les passer sous silence.

¹⁵²⁴ GOASGUEN Claude, MALLOT Jean, *ibid.*, pp. 34-35.

¹⁵²⁵ *Ibid.*, p. 35.

¹⁵²⁶ *Idem.*

¹⁵²⁷ *Idem.*

¹⁵²⁸ *Idem.*

¹⁵²⁹ *Idem.*

¹⁵³⁰ *Ibid.*, p. 38.

¹⁵³¹ Art. 98-1 RAN, alinéa 2.

¹⁵³² Art. 98-1 RAN, alinéa 3.

¹⁵³³ Art. 98-1 RAN, alinéa 4.

usage»¹⁵³⁴ de cette procédure, il est plus probable qu'elle sera plutôt sous-utilisée ; en effet, peu de députés vont « *prendre le risque d'avoir une évaluation défavorable* »¹⁵³⁵, contrairement à ce que craignait Didier Migaud¹⁵³⁶. Jean-Luc Warsmann redoutait que cette procédure ne soit détournée pour devenir un moyen d'obstruction : pour éviter une telle situation, la commission des Lois a précisé que l'évaluation de l'amendement ne pourra se faire qu'avec l'accord de son auteur. En ce qui concerne la méthode, Jean Mallot et Claude Goasguen ont seulement recommandé de solliciter les services des commissions. Si le rapport Mallot-Goasguen continue de faire référence, le secrétariat du CEC s'appuie également sur le guide relatif « *au cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales* », publié en 2012 par les inspections générales¹⁵³⁷.

4. Des moyens d'investigation inédits

Une fois le programme de travail établi, deux co-rapporteurs, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition, sont désignés par le Comité. Etre rapporteur du CEC est exigeant, intellectuellement d'abord, mais aussi en termes de temps. Les rapporteurs disposent d'un délai jusqu'alors inégalé pour remplir leur mission, à savoir douze mois : si ce délai peut sembler long, le Comité considère « *que c'est le temps nécessaire pour aller au fond des choses* »¹⁵³⁸, comme l'explique un rapporteur du CEC : « *désormais, au Parlement, le temps du contrôle c'est l'immédiateté. Le temps offert aux rapporteurs du CEC leur laisse la possibilité de faire toutes les recherches nécessaires, d'organiser toutes les auditions qu'ils souhaitent ; indéniablement cette année accordée est déterminante dans la qualité des rapports* »¹⁵³⁹. En moyenne, le travail d'investigation s'étend sur cinq à huit mois ; il s'agit du délai le plus long jamais accordé pour un rapport d'information. Le rapport,

¹⁵³⁴ Entretien avec un député Nouveau Centre, membre du CEC.

¹⁵³⁵ Entretien avec un député UMP membre du CEC.

¹⁵³⁶ Didier Migaud, alors président de la commission des Finances, était opposé à la création du CEC et chaque compétence attribuée au CEC était prétexte pour le rappeler.

¹⁵³⁷ DESTAIS Nathalie, MARIGEAUD Martine, BATTISTI Jean-Pierre, BONDAZ Marianne, *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales*, Guide, Inspection générale des affaires sociales, décembre 2012.

¹⁵³⁸ Entretien avec un député Nouveau Centre, auteur d'un rapport pour le CEC sous la XIII^{ème} législature.

¹⁵³⁹ *Idem*.

généralement dense¹⁵⁴⁰, est ensuite rédigé par les administrateurs du CEC, en lien avec les rapporteurs.

Pour évaluer les politiques publiques, les rapporteurs sont secondés par les administrateurs du CEC : ces derniers sont chargés de la logistique et de la rédaction du rapport. Le Comité dispose désormais d'effectifs administratifs proche de ceux d'une commission permanente avec un chef de division, cinq administrateurs, un administrateur adjoint et deux secrétaires. En effet, à la fin de la XIII^{ème} législature, le Président Accoyer a souhaité développer de manière conséquente les postes administratifs dévolus au Comité.

Les rapporteurs du CEC disposent en outre d'outils variés : ils procèdent, de manière classique, à de nombreuses auditions ou organisent des tables-rondes pour entendre un maximum d'acteurs. Si besoin, ils envoient des questionnaires aux ministères ou aux administrations. Ils complètent leur information en se déplaçant sur le terrain, en France ou à l'étranger¹⁵⁴¹.

Les rapporteurs affutent leurs techniques d'investigation au fur et à mesure de l'avancée de leur travail, comme en témoigne un député : « *Au début de nos déplacements, nous avons commis l'erreur de prévenir : du coup, tout le monde était au garde-à-vous et ça n'avait pas d'intérêt ; nous n'avons pas pu voir comment se passent réellement les choses. Nous avons donc choisi de faire des visites discrètes afin de discuter avec les « vrais gens » et pas les officiels* »¹⁵⁴²

Si des comparaisons internationales sont nécessaires, les administrateurs du CEC adressent des questionnaires aux missions diplomatiques françaises ou aux parlements des pays concernés¹⁵⁴³.

Le CEC utilise toutes les ressources dont il dispose ; celles-ci se révèlent parfois insuffisantes pour obtenir les données chiffrées indispensables à l'évaluation. C'est pourquoi, le Comité peut également faire appel à des expertises extérieures. Celles-ci

¹⁵⁴⁰ Les rapports font une centaine de pages en moyenne.

¹⁵⁴¹ De 2009 à 2012, les rapporteurs du Comité ont effectué vingt-quatre déplacements en France : dix en Île-de-France et quatorze en province. Neuf voyages à l'étranger ont également été organisés, dans six pays différents : Canada (et Québec), Allemagne, Pays-Bas, Suède (deux fois), Royaume-Uni (deux fois), Belgique pour les institutions européennes (deux fois)¹⁵⁴¹.

¹⁵⁴² Entretien avec un député UMP rapporteur du CEC sous la XIII^{ème} législature, membre de la commission des Affaires sociales.

¹⁵⁴³ *Idem*.

sont notamment sollicitées lorsque que le rapport nécessite l'évaluation d'une politique publique sur le terrain : non seulement l'Assemblée nationale ne maîtrise pas les techniques d'enquêtes nécessaires mais elle ne dispose pas des moyens matériels nécessaires pour mener une telle enquête. Enfin, les parlementaires ne peuvent pas se permettre de passer plusieurs semaines hors de leur circonscription pour travailler sur leur évaluation.

Ce fut en effet l'un des problèmes auquel ont été confrontés Jérôme Bignon et Germinal Peiro, chargés le 21 octobre 2010 par le CEC d'évaluer la politique d'aménagement du territoire en milieu rural¹⁵⁴⁴. Six commissions permanentes ont désigné les membres du groupe de travail constitué pour mener cette évaluation: M. Alain Marc (UMP) et Mme Colette Langlade (SRC) pour la commission des Affaires culturelles et de l'éducation ; MM. Francis Saint-Léger (UMP) et Germinal Peiro (SRC) pour la commission des Affaires économiques ; Mme Marie-Christine Dalloz (UMP) et Martine Carrillon-Couvreur (SRC) pour la commission des Affaires sociales ; MM. Jérôme Bignon (UMP) et Bernard Lesterlin (SRC) pour la commission du Développement durable ; M. Jean-Claude Flory (UMP) – remplacé par Mme Arlette Grosskost (UMP) à compter de novembre 2011 – et M. Michel Vergnier (SRC) pour la commission des Finances ; MM. Pierre Morel-A-L'Huissier (UMP) et Jean-Michel Clément (SRC) pour la commission des Lois. Les deux rapporteurs ont associé ce groupe de travail à l'évaluation : ses membres étaient conviés à chaque réunion interne, consultés sur les auditions et déplacements.

L'évaluation a démarré par l'établissement d'une note de cadrage destinée à délimiter le périmètre de l'évaluation. Il fallait tout d'abord définir ce qu'était le monde rural : ce dernier se définit essentiellement par un espace de faible densité démographique, à la différence des zones urbaines. Les rapporteurs ont repris les trois zonages établis par l'INSEE : le découpage en « unités urbaines » et « communes rurales » ; les « aires urbaines » et les « bassins de vie ». Les rapporteurs ont ensuite retenu la typologie cantonale de la Segesa, spécialement construite pour l'évaluation du Commissariat général au Plan (CGP) de 2003, afin de traduire la diversité des espaces ruraux dont la prise en compte constitue une préoccupation croissante des dispositifs de développement.

Après avoir pris connaissance des évaluations précédentes, des rapports parlementaires et des propositions de loi sur le sujet, les rapporteurs ont procédé au recueil des données évaluatives. Accompagnés de certains membres du groupe de travail, ils ont d'abord réalisé treize auditions : une audition individuelle du délégué à l'aménagement du territoire et douze tables rondes thématiques (attractivité économique, NTIC, services publics en deux réunions, services au public, services sociaux et de santé, La Poste, tourisme rural, agriculture, transports, logement et gouvernance locale). Ces tables rondes servaient « à

¹⁵⁴⁴ PEIRO Germinal, BIGNON Jérôme, *Rapport d'information déposé au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural*, AN, n°4301, 2 février 2012.

échanger mais aussi à débattre »¹⁵⁴⁵. Afin de croiser les informations recueillies à Paris avec les données de terrain, quatre déplacements ont été effectués dans des territoires ruraux, appartenant à différentes catégories de la typologie Segesa : dans l'Allier, en Dordogne, dans la Somme et dans le Haut-Jura¹⁵⁴⁶.

En parallèle, les rapporteurs ont envoyé un questionnaire à dix ministères pour les interroger sur les dispositifs mis en place par l'État en faveur de l'aménagement du territoire en milieu rural : Culture, Enseignement supérieur et recherche, Économie, Jeunesse et sports, Intérieur, Travail et santé, Solidarités, Écologie, Défense et Agriculture. Les rapporteurs ont obtenu des réponses partielles, malgré plusieurs relances : le ministère chargé des solidarités n'a pas répondu, celui en charge du Travail et de la Santé n'a répondu que sur la partie travail, édulcorant l'aspect santé, pourtant essentiel. Le ministère de l'Écologie n'a répondu que sur la partie environnementale, sans évoquer la question des transports et du logement¹⁵⁴⁷. Déçu par ce manque de coopération, l'un des rapporteurs estimait qu'il faudrait que ce questionnaire soit cosigné par le président du CEC afin de lui conférer « *plus de poids* »¹⁵⁴⁸.

L'administration territoriale a également fait défaut aux rapporteurs : ces derniers n'ont pas pu, à leur grande surprise, obtenir des indicateurs de performance sur les politiques d'aménagement du territoire de la part de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'activité régionale¹⁵⁴⁹. Jérôme Bignon et Germinal Peiro ont donc « *apprécié, fait des grilles à partir de leurs observations pour évaluer le ressenti des élus, des bénéficiaires* »¹⁵⁵⁰.

Enfin, les rapporteurs ont bénéficié de l'assistance de consultants extérieurs : après une procédure d'appel d'offre passé au titre de l'accord-cadre dont dispose le CEC, « *deux études ont été commandées au consortium formé par les cabinets Edater et Kurt Salmon, avec l'expertise en sous-traitance de M. Jean-Jacques Bontron* ».

La première étude « *a eu pour objet d'identifier les principaux dispositifs d'intervention de l'État et d'analyser leurs effets sur les quatre territoires proposés, en mettant en évidence les leviers de développement des territoires ruraux. Sa méthodologie repos[ait] essentiellement sur des analyses documentaires et statistiques, avec quatre études de cas sur des terrains représentatifs de la diversité rurale, des entretiens individuels avec des acteurs clés, des débats en groupe et une synthèse des apports et mise en prospective avec les évaluations nationales* ».

La seconde étude portait « *sur la gouvernance des territoires* »¹⁵⁵¹ : elle « *visait à réaliser un bilan des différents types de gouvernance et d'organisation territoriale, et a conduit une analyse spécifique sur les schémas de cohérence* ».

¹⁵⁴⁵ Entretien avec un des rapporteurs.

¹⁵⁴⁶ PEIRO Germinal, BIGNON Jérôme, *idem*, p. 33.

¹⁵⁴⁷ *Ibid.*, pp. 25-33.

¹⁵⁴⁸ Entretien avec un des rapporteurs.

¹⁵⁴⁹ Les rapporteurs ne s'attendaient pas à ce que l'administration territoriale ne dispose pas d'indicateurs de performance : « *A ma grande stupéfaction j'ai demandé où étaient les indicateurs de performance pour les politiques d'aménagement du territoire et il n'y en avait pas. La DATAR m'a répondu qu'ils n'avaient pas de tableau de bord, pas d'indicateurs* », entretien avec un des deux rapporteurs.

¹⁵⁵⁰ Entretien avec un des rapporteurs.

¹⁵⁵¹ *Idem*.

territoriale (Scot) et examiné le rôle des ressources humaines et des capacités d'ingénierie des principales structures en charge du développement des territoires ruraux. Sa méthodologie a comporté une synthèse bibliographique, une enquête nationale (pays, parcs naturels régionaux (PNR), établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), régions, départements, État), six études de cas (entretiens locaux avec quelques acteurs clefs), des entretiens nationaux et une synthèse. Chacune des deux études a donné lieu à des recommandations, formulées sous l'entière responsabilité des consultants et qui ne reflètent pas nécessairement les vues des rapporteurs ». Ces deux études ont apporté aux rapporteurs des données scientifiques qu'ils n'auraient pas pu obtenir sans l'aide des consultants extérieurs¹⁵⁵².

Si le rapport a été rédigé par l'administrateur, les deux rapporteurs l'ont relu et corrigé ensemble, comme en témoigne avec satisfaction l'un des rapporteurs : *« on était d'accord sur le constat et surtout sur les préconisations : on les a relues, corrigées ensemble ; on s'est mis d'accord sur le titre du rapport. Il n'y a pas eu la moindre divergence* ». Les rapporteurs s'estiment satisfaits de la qualité de leur travail : *« si, comme tout travail, ce rapport est perfectible, il y a tout de même beaucoup de matière »*¹⁵⁵³.

La procédure de commande répond aux exigences du code des marchés publics. Pour accélérer le processus de sélection de l'organisme d'évaluation, suite à un appel d'offre, un accord-cadre, renouvelable trois fois, a été conclu en 2011 avec huit cabinets d'audit¹⁵⁵⁴. Lorsque les rapporteurs du CEC décident de commander une étude, ils établissent un cahier des charges précis et le diffusent auprès des cabinets d'audits présélectionnés. Les candidatures reçues sont ensuite transmises au président du Comité, pour information, et aux questeurs pour validation ; responsables des finances de l'Assemblée, ce sont eux qui choisissent le cabinet qui procèdera à l'enquête. Une lettre d'engagement est ensuite rédigée avec l'organisme sélectionné. Recourir à une expertise extérieure exige six mois de travail ; si cette dernière enrichit indéniablement les rapports du CEC, l'administration estime qu'une commande par an est suffisante, sous peine de paralyser le Comité¹⁵⁵⁵.

¹⁵⁵² « Comme l'Assemblée n'a pas assez de fonctionnaires, on a pu bénéficier de l'aide de consultants », *idem*.

¹⁵⁵³ *Idem*.

¹⁵⁵⁴ Le deuxième marché a été conclu en février 2015. Le quatrième marché a été conclu hors accord-cadre pour commander une enquête d'opinion selon la même périodicité ; il a fait l'objet d'une deuxième reconduction par décision du collègue des Questeurs du 29 novembre 2016, BARTOLONE Claude, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du Règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le bilan de l'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques au cours de la XIVe législature*, AN, n°4539, 22 février 2017, pp. 15-16.

¹⁵⁵⁵ Entretien avec Philippe Lamy, directeur du CEC.

Sous la XIV^{ème} législature, le CEC a conclu les quatre marchés suivants :

- en juin 2012, un marché spécifique, hors accord-cadre, attribué selon une procédure adaptée à l'IFOP pour la réalisation d'une enquête d'opinion intitulée « Les Français, l'impact du tabac sur la santé et les mesures publiques s'y rapportant », dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme ;
- en octobre 2013, une étude de l'impact de quatre dispositifs concourant à la mobilité sociale des jeunes, commandée au groupement KPMG / Euréval ;
- en mai 2015, une étude relative à l'impact de la carte scolaire sur la mixité sociale des établissements d'enseignement de deux agglomérations, confiée au groupement Pluricité / Sémaphores ;
- en mai 2016, une évaluation du non-recours aux minima sociaux et aux soins des personnes en situation de précarité sociale dans deux départements, de nouveau confiée au groupement Pluricité / Sémaphores¹⁵⁵⁶.

Enfin, le CEC peut solliciter l'aide de la Cour des Comptes : sous la XIII^{ème} législature, le Comité a demandé l'assistance de la Cour pour deux évaluations, l'une sur la médecine scolaire et l'autre sur la politique d'hébergement des personnes sans domicile¹⁵⁵⁷. Sous la XIV^{ème} législature, environ deux commandes par an d'études préalables ont été adressées à la Cour : le Comité l'a sollicitée à sept reprises en cinq ans. Ces commandes sont justifiées de différentes manières : « *faciliter la reprise des travaux du Comité* »¹⁵⁵⁸ après les élections législatives de 2012 ou parce que le périmètre de la politique, très large, nécessite l'expertise préalable de la Cour afin de « *défricher* »¹⁵⁵⁹ le sujet. Le choix du thème de l'enquête préalable est fait en concertation avec la Cour : il faut en effet « *qu'elle soit intéressée par l'enquête* »¹⁵⁶⁰.

Le rapport élaboré par Mme Danielle Hoffman et M. Arnaud Richard sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence¹⁵⁶¹ est un exemple de la collaboration entre le CEC et la Cour des Comptes. Faisant usage de son droit de tirage, le groupe UMP a demandé en février 2010 une évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence. Conformément aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 146-3 du Règlement, deux commissions permanentes de l'Assemblée nationale, la commission des Affaires économiques et la

¹⁵⁵⁶ BARTOLONE Claude, *ibid.*, p. 16.

¹⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 18.

¹⁵⁵⁸ JACQUAT Denis, TOURAINE Jean-Louis, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme*, AN, n°763, 28 février 2013, p. 8.

¹⁵⁵⁹ Entretien avec un rapporteur du CEC sous la XIV^{ème} législature.

¹⁵⁶⁰ Entretien avec Philippe Lamy, directeur du CEC.

¹⁵⁶¹ HOFFMAN-RISPAL Danielle, RICHARD Arnaud, *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence*, CEC, AN, n°4221, 26 janvier 2012.

commission des Affaires sociales, ont désigné des binômes de membres, issus respectivement de la majorité et de l'opposition, pour participer aux travaux à mener. Pour les Affaires économiques, il s'agissait de MM. Michel Piron (UMP) et Jean-Yves Le Bouillonnet (SRC) ; pour les Affaires sociales, M. Arnaud Richard (UMP) et Mme Danièle Hoffman-Rispal (SRC) ont été choisis. Parmi ces quatre députés, le 28 octobre 2010, le CEC a désigné deux rapporteurs, Mme Danièle Hoffman-Rispal pour l'opposition et M. Arnaud Richard pour la majorité.

Dès le 21 octobre 2010, le président Bernard Accoyer avait fait part de son intention de solliciter l'aide de la Cour des Comptes pour cette évaluation. Dès leur nomination, les rapporteurs ont examiné les conditions pratiques de cette collaboration avec la Cinquième Chambre.

Les juges de la Cour ont défini le cadrage de l'enquête avec les rapporteurs du CEC : les rapporteurs et les magistrats se sont entretenus en décembre 2010 et en février 2011, préalablement à l'adoption d'un « Protocole formalisé d'évaluation de la politique publique d'hébergement d'urgence », transmis aux parlementaires fin mars ; le 31 mars 2011 un échange a eu lieu sur ce document, qui exposait les moyens que la Cour des Comptes entendait mettre en œuvre afin de répondre à la demande d'assistance du CEC. L'évaluation envisagée par la Cour était ambitieuse : elle souhaitait évaluer le dispositif d'hébergement à proprement dit, sa refondation entreprise en 2008-2009 et son impact financier ; elle souhaitait également réaliser des comparaisons internationales¹⁵⁶².

Lors de ce travail de cadrage préalable, les députés se sont aperçus que le travail de la Cour est par essence différent de celui des parlementaires, comme en témoigne Arnaud Richard : « *Les juges de la Cour font un travail contradictoire, que ne fait pas le politique. Les responsables politiques posent des questions, auditionnent ; ils ont leurs propres convictions, qui s'aiguisent au fur et à mesure de leur recherche. Les magistrats de la Cour, quand ils écrivent quelque chose sur une personne, ils lui envoient et lui demande une contradiction. L'autre principe du travail de la Cour c'est la collégialité. Cela rend très difficile la gestion du calendrier pour la Cour : il faut que, dans les délais impartis par le Parlement, les magistrats terminent leur rapport, l'envoie aux intéressés pour contradiction et le présentent à leurs pairs. Ils nous ont fait bénéficier de leur expérience en matière de travail collégial* »¹⁵⁶³.

Le rapport du CEC sur l'hébergement d'urgence résulte d'un véritable travail collectif du Parlement et de la Cour des Comptes. Pour réaliser cette évaluation, la Cour a constitué un comité de pilotage, composé de son équipe de rapporteurs et de contre-rapporteur, de personnalités qualifiées et des parlementaires membres du groupe de travail, afin de suivre le déroulement des travaux et de faire des propositions¹⁵⁶⁴. Selon Arnaud Richard, « *la collaboration de la Cour ne se résume pas à un rapport que les députés intègre dans le leur. Durant un an, nous avons travaillé en étroite collaboration avec les cinq magistrats que la Cour nous a dépêché : ils ont assisté à toutes les auditions. Il est même arrivé qu'une audition que nous*

¹⁵⁶² CEC, compte-rendu n°4, réunion du 7 avril 2011.

¹⁵⁶³ Entretien avec Arnaud Richard, député UDI des Yvelines.

¹⁵⁶⁴ CEC, compte-rendu n°4, réunion du 7 avril 2011.

*avons organisée donne lieu à une nouvelle audition, faite par la Cour mais sans la présence des rapporteurs du CEC ; c'était une bonne chose car ça donnait l'occasion aux magistrats de poser d'autres questions et d'aborder la politique publique sous un autre angle que le nôtre. Les magistrats nous ont également accompagné dans les déplacements. Leur participation aux enquêtes de terrain est un atout pour les rapporteurs : quand deux parlementaires, accompagnés de magistrats de la Cour, arrivent dans une préfecture, ça permet d'obtenir de véritables informations ; ce n'est pas juste une conversation polie. Nous avons constitué avec eux un comité d'experts extérieurs à nos deux institutions. Les magistrats ont également accepté de demander à l'IFOP un questionnaire à l'attention des SDF ; on ne pouvait pas le financer sur les crédits du CEC. Ce questionnaire a été rédigé en partenariat avec la Cour. Nous étions dans un travail interactif : ainsi, la Cour ne pouvait pas travailler sur les collectivités locales, ce sont les chambres régionales qui doivent le faire ; c'est donc nous, les parlementaires, qui avons envoyé un questionnaire aux conseils généraux. Et nous leur avons transmis les réponses reçues.*¹⁵⁶⁵

De leur côté, Danielle Hoffman-Rispal et Arnaud Richard ont mené trente-deux auditions auprès des principaux responsables administratifs de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile ou mal logées et de personnalités qualifiées, notamment membres des conseils, comités et observatoires chargés en la matière de contribuer à la connaissance et à la réflexion des pouvoirs publics. Certaines de ces auditions « ont été complétées par des questionnaires écrits, dont les réponses ont été transmises aux rapporteurs de la Cour »¹⁵⁶⁶.

Ce programme d'audition a ensuite été complété par une table ronde réunissant un représentant du Conseil consultatif des personnes accueillies (CCPA), plusieurs représentants d'associations et de fédérations d'associations parmi les plus impliquées et représentatives sur le sujet de l'hébergement et du logement adapté.

En complément du travail de la Cour, les rapporteurs ont adressé un questionnaire, composé de questions techniques et de principes à trente départements « à la fois représentatifs au regard de la taille de leur population et de la diversité de leurs territoires ruraux et urbains, et parmi les plus concernés sur leur territoire respectif par nos problématiques ; en orientant notamment les questions sur la coopération entre les départements et l'État sur certains dispositifs attachés à ces sujets, ainsi que sur le principe et les modalités de la décentralisation en matière d'aide sociale »¹⁵⁶⁷. Vingt-et-un départements ont répondu. Enfin, les rapporteurs ont effectué huit déplacements, dont un au Royaume-Uni.

Les rapporteurs ont regretté de se retrouver parfois un peu seuls, face à une procédure évaluative dont la complexité les dépassait parfois : conscients « que l'on ne peut pas faire mieux comme travail d'évaluation en l'état actuel des moyens parlementaires »¹⁵⁶⁸, l'aide de la Cour leur a semblée essentielle pour réaliser un travail de qualité.

¹⁵⁶⁵ Entretien avec un rapporteur UMP du CEC ayant bénéficié de l'assistance de la Cour des Comptes.

¹⁵⁶⁶ HOFFMAN-RISPAL Danielle, RICHARD Arnaud, *ibid.*

¹⁵⁶⁷ *Idem.*

¹⁵⁶⁸ Entretien avec Arnaud Richard, député des Yvelines.

Une fois l'évaluation terminée, le rapport a été rédigé par l'administrateur, puis relu par les deux rapporteurs qui l'ont amendé avant sa présentation au Comité.

L'enquête de la Cour, une fois achevée, est présentée par Didier Migaud, premier président de la Cour des Comptes, aux membres du CEC. A l'issue de cette audition, ces derniers votent pour autoriser la publication de l'enquête de la Cour ; elle est alors publiée dans son intégralité en annexe du rapport du CEC. Le travail de la Cour est complémentaire de celui des parlementaires : elle apporte une expertise technique et dresse un état des lieux complet de la mise en œuvre de la politique publique¹⁵⁶⁹. Les rapporteurs poursuivent ensuite leurs investigations « à partir de l'analyse de la Cour »¹⁵⁷⁰, « dans une perspective politique »¹⁵⁷¹, comme l'explique un député :

*« Nous avons comparé nos propositions aux leurs : nous avons fait nôtre les leurs et nous avons rajouter une vingtaine de propositions complémentaires, à partir de notre analyse et de nos observations. Mais nous aurions aussi pu nous désolidariser des propositions de la Cour »*¹⁵⁷².

Les rapports du CEC combinent ces différentes méthodes de recherches afin d'obtenir l'étude la plus complète possible :

Rapports du CEC sous la XIV ^{ème} législature	Techniques de recherche
Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux	<ul style="list-style-type: none"> - Auditions - Déplacements en province - Enquête commandée à deux cabinets d'audit
Rapport d'information sur l'évaluation du soutien public au thermalisme	<ul style="list-style-type: none"> - 19 personnes auditionnées - Etudes de rapports (Cour des Comptes, Igas)
Rapport d'information sur l'évaluation des politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Etude demandée à la Cour des

¹⁵⁶⁹ Entretien avec Philippe Lamy, directeur du CEC.

¹⁵⁷⁰ BARTOLONE Claude, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Compte rendu n° 6, Séance de 11 heures, Jeudi 4 février 2016.

¹⁵⁷¹ Entretien avec Philippe Lamy, directeur du CEC.

¹⁵⁷² Entretien avec un député UMP rapporteur du CEC sous la XIII^{ème} législature, membre de la commission des Affaires sociales.

publiques de lutte contre la pollution de l'air	<p>Comptes</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100 personnes auditionnées - Etudes de documents
Rapport d'information sur l'évaluation de la modernisation numérique de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> - Etude commandée à la Cour des Comptes - Organisation de tables rondes thématiques - Déplacements dans deux régions
Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale	<ul style="list-style-type: none"> - 168 auditions menées à Paris, Marseille, Bruxelles et aux Pays-Bas - Questionnaire envoyé au Ministère de l'éducation nationale
Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil touristique	<ul style="list-style-type: none"> - Auditions - 3 déplacements à Paris et en banlieue
Rapport d'information sur l'évaluation de l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics	<ul style="list-style-type: none"> - Etude demandée à la Cour des Comptes - 11 auditions menées
Rapport d'information sur l'évaluation du développement des services à la personne	<ul style="list-style-type: none"> - Etude demandée à la Cour des Comptes - Questionnaires envoyés aux Conseils généraux - 16 auditions menées - Table-rondes - 3 déplacements en province
Rapport d'information sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites	<ul style="list-style-type: none"> - 68 personnes auditionnées - Tables-rondes - 3 déplacements à Paris - 1 déplacement au Pays-Bas
Rapport d'information sur l'évaluation du paquet "énergie-climat" de 2008 en France	<ul style="list-style-type: none"> - Etude demandée à la Cour des Comptes - 4 auditions - Tables-rondes
Rapport d'information sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile	<ul style="list-style-type: none"> - 22 auditions menées - 3 déplacements réalisés en banlieue parisienne
Rapport d'information sur l'évaluation de l'adéquation entre l'offre et les besoins de	<ul style="list-style-type: none"> - 60 auditions menées - Etude de documents

formation professionnelle	
Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes	<ul style="list-style-type: none"> - 31 auditions menées - Tables-rondes - 2 déplacements en province - 2 déplacements à l'étranger : Allemagne et Danemark - Questionnaire adressé au ministère du Travail - Enquête menée par les rapporteurs dans cinq régions - Etude commandée auprès d'un cabinet privé (KPMG) sur l'impact de trois dispositifs concourant à la mobilité sociale des jeunes dans 4 bassins de vie.
Rapport d'information sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger	<ul style="list-style-type: none"> - Etude demandée à la Cour des Comptes - 12 auditions menées - 1 table-ronde - 2 déplacements, au Brésil et au Danemark
Rapport d'information sur l'évaluation du soutien public aux exportations	<ul style="list-style-type: none"> - 24 auditions menées - 1 table-ronde - 2 déplacements en province et un en Turquie - Questionnaire envoyé à la direction du trésor
Rapport d'information des politiques publiques de lutte contre le tabagisme	<ul style="list-style-type: none"> - Enquête demandée à la Cour des Comptes - Enquête d'opinion demandée à l'IFOP - 10 auditions organisées - 4 tables rondes - un questionnaire adressé à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), - une contribution écrite du secrétariat permanent de la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte anti-tabac (CCLAT) ; - éléments recueillis auprès de

	<p>l’ambassade de France au Royaume-Uni sur la lutte contre le tabagisme et les conditions de vente;</p> <ul style="list-style-type: none"> - une réponse du Commissaire européen chargé de la santé et des consommateurs, M. Tonio Borg, en réponse au questionnaire adressé par les rapporteurs.
--	---

La spécificité des travaux du CEC réside également dans leur caractère transpartisan. Le binôme de rapporteurs est secondé par un groupe de travail, « à géométrie variable »¹⁵⁷³ : paritaire, il est composé de quatre à huit députés, désignés par les commissions permanentes ou le Comité¹⁵⁷⁴. Il permet ainsi de faire le lien entre les travaux des commissions permanentes et ceux du CEC. En outre, à la différence des commissions d’enquête ou des missions d’information, les deux rapporteurs disposent des mêmes prérogatives, afin que la majorité et l’opposition soient pleinement associées dans l’évaluation. La systématisation d’un binôme transpartisan avait, aux yeux de Bernard Accoyer, trois vertus : responsabiliser l’opposition pour qu’elle travaille de manière constructive ; obtenir l’évaluation la plus objective possible ; permettre à la majorité de s’investir elle aussi dans le contrôle. Ce travail transpartisan est unanimement salué, à droite comme à gauche. L’opposition craignait initialement que l’association de deux rapporteurs de groupes politiques différents « n’édulcore »¹⁵⁷⁵ le contenu du rapport et lui enlève « son caractère percutant »¹⁵⁷⁶ ; or, elle s’est aperçue « qu’il n’en était rien »¹⁵⁷⁷ :

¹⁵⁷³ Entretien avec Philippe Lamy, directeur du CEC.

¹⁵⁷⁴ De 2009 à 2012, l’ensemble des groupes de travail a compté quarante-et-un membres de la majorité et quarante-deux de l’opposition.

¹⁵⁷⁵ Entretien avec un député PS, membre de droit du CEC sous la XIII^{ème} législature.

¹⁵⁷⁶ *Idem.*

¹⁵⁷⁷ *Idem.*

Un membre du CEC témoigne : « même quand il y a eu des sujets conflictuels - comme le rapport sur l'aide médical d'état¹⁵⁷⁸ - la confrontation entre les deux rapporteurs n'a pas été masquée »¹⁵⁷⁹. Un autre député prenait l'exemple du rapport sur la révision générale des politiques publiques : « Le CEC traite de sujets politiquement clivants. Prenons l'exemple de la RGPP¹⁵⁸⁰, sujet a priori polémique : on a bien vu, dans le rapport comme dans les conclusions des rapporteurs et leurs commentaires personnels, qu'il y avait des points de convergences entre eux qui rendaient l'évaluation très pertinente et très critique »¹⁵⁸¹. Un autre confie que les groupes politiques « envoient leur champion : ils veulent quelqu'un qui va avoir du répondant et qui défende leur position »¹⁵⁸².

Malgré quelques tensions politiques, les travaux du CEC sont dominés par un esprit de consensus. Ainsi, « la totalité des rapports a donné lieu à la publication d'un document unique, présentant un constat entièrement partagé par les deux rapporteurs »¹⁵⁸³. Si l'analyse est partagée par les deux rapporteurs, il arrive cependant qu'ils ne parviennent pas à faire converger leurs points de vue et adoptent des conclusions ou des propositions différentes ; ces divergences se produisent sur des sujets politiquement sensibles, preuve que le clivage partisan n'est pas totalement réductible.

Sous la XIII^{ème} législature, ce fut le cas des rapports sur l'aide médicale de l'État, la RGPP et les incidences de la stratégie de Lisbonne sur l'économie française. Sous la XIV^{ème} législature, ce fut le cas pour le rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air¹⁵⁸⁴. Les rapporteurs ont adopté des conclusions différentes en ce qui concerne la fiscalité de l'air : alors que Jean-Louis Roumégas considérait que les montants de la taxe générale sur les activités polluantes « air » était trop faible, il souhaitait augmenter ses taux. En revanche, Martial Saddier, députés LR, « n'était pas favorable à un alourdissement de la fiscalité sur ce secteur »¹⁵⁸⁵. Sur le rapport relatif à l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux¹⁵⁸⁶, Mme Gisèle Biémouret et M. Jean-Louis Coste ont fait des recommandations

¹⁵⁷⁸ GOASGUEN Claude, SIRUGUE Christophe, *Rapport au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de l'aide médicale de l'État*, AN, n°3524, 9 juin 2011.

¹⁵⁷⁹ Entretien avec un député PS, membre de droit du CEC sous la XIII^{ème} législature.

¹⁵⁸⁰ Ce sujet a été proposé par le groupe SRC au titre de son droit de tirage pour la session 2010-2011.

¹⁵⁸¹ Entretien avec un député Nouveau Centre, membre du CEC sous la XIII^{ème} législature.

¹⁵⁸² Entretien avec un député PS, membre du CEC sous la XIII^{ème} législature.

¹⁵⁸³ ACCOYER Bernard, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le bilan d'activité du comité de 2009 à 2012*, op.cit., p. 14.

¹⁵⁸⁴ ROUMEGAS Jean-Louis, SADDIER Martial, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, CEC, n°3772, 19 mai 2016.

¹⁵⁸⁵ *Ibid.*, p. 15.

¹⁵⁸⁶ BIEMOURET Gisèle, COSTES Jean-Louis, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux*, AN, n°4158, 26 octobre 2016.

différentes ; ce fut également le cas de Mmes Martine Pinville et Bérengère Poletti sur le rapport relatif au développement des services à la personne¹⁵⁸⁷ ; de Mme Anne-Yvonne Le Dain et M. Laurent Marcangeli sur le rapport relatif à la lutte contre les substances illicites¹⁵⁸⁸.

Ces divergences montrent que les rapporteurs peuvent partager un diagnostic mais ne pas s'accorder sur les solutions, qui relèvent du politique. Les membres du CEC considèrent toutefois que le système de co-rapporteurs est une « *excellente chose* »¹⁵⁸⁹, qui permet, le plus souvent, de sortir « *du clivage manichéen gauche-droite pour servir l'intérêt général* »¹⁵⁹⁰, comme l'a expérimenté un des premiers rapporteurs du CEC : « *Il y a des idées que j'ai proposé à mon binôme, qu'il a parfaitement accepté et inversement. Je suis désormais un fervent partisan de certaines de ses suggestions, ce que je n'aurais pas imaginé au début de notre travail* »¹⁵⁹¹. Son binôme expliquait ce rapprochement de vues par le travail mené en commun : « *on auditionne ensemble, on enquête sur le terrain ensemble, on voyage ensemble et donc on échange : tout ce travail nous amène à rapprocher nos points de vue et ont fini par adopter une vision commune de la politique publique. Dans la rédaction du rapport, nous avons amendé quelques formules afin de tenir compte de nos opinions respectives ; il s'agit d'un véritable travail collectif* »¹⁵⁹².

Pour le CEC, ce binôme transpartisan constitue donc « *un gage d'efficacité* »¹⁵⁹³, qui crédibilise la démarche d'évaluation ; cette dernière bénéficie d'un *a priori* d'impartialité, comme en témoigne un député : « *dès qu'une évaluation est faite par la majorité ou l'opposition, elle est sujette à caution ; on lui prête des intentions politiques. Une évaluation menée conjointement par la majorité et l'opposition est forcément neutre* »¹⁵⁹⁴.

¹⁵⁸⁷ PINVILLE Martine, POLETTI Bérengère, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation du développement des services à la personne*, AN, n°2437, 9 décembre 2014.

¹⁵⁸⁸ LE DAIN Anne-Yvonne, MARCANGELI Laurent, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites*, AN, n°2385, 20 novembre 2014

¹⁵⁸⁹ Entretien avec un membre du CEC, référent pour le groupe SRC.

¹⁵⁹⁰ Entretien avec un député UMP rapporteur du CEC sous la XIII^{ème} législature, membre de la commission des lois.

¹⁵⁹¹ *Idem.*

¹⁵⁹² Entretien avec un député SRC, rapporteur du CEC sous la XIII^{ème} législature membre de la commission des lois.

¹⁵⁹³ Entretien avec un député Nouveau Centre, membre du CEC sous la XIII^{ème} législature.

¹⁵⁹⁴ *Idem.*

Un rapporteur du Comité témoigne : « *Ce rapport du CEC est un succès, notamment auprès des acteurs du secteur : il n'est ni de droite ni de gauche mais transpartisan, sur un sujet sensible, sur lequel la droite et la gauche ont tendance à s'affronter. Le secteur de l'hébergement d'urgence est très content d'avoir un rapport inattaquable : nous avons réussi à mettre à mal la tension partisane* »¹⁵⁹⁵. Quant à Pierre Méhaignerie, président de la commission des Affaires sociales sous la XIII^{ème} législature, il estimait que « *le fait d'écouter les uns et les autres rend possible des rapprochements, même sur des sujets explosifs. On sort ainsi du slogan pour entrer dans l'analyse des faits et dans la vérité des problèmes* »¹⁵⁹⁶.

Certains députés voyaient même dans ce travail transpartisan un gage de pérennité de la structure, ce qui s'est révélé exact : il permet en effet d'assurer une continuité dans les travaux du CEC, quelle que soit la configuration politique de l'Assemblée nationale. Ainsi, malgré l'alternance de 2012, les travaux du CEC ont été suivis et réactualisés : les députés de gauche qui avaient été rapporteurs sous la législature précédente tenaient à ce que leur travail ne « *soit pas jeté aux orties* »¹⁵⁹⁷. Toutefois, ce travail transpartisan peut poser des difficultés politiques aux différents groupes, comme l'a expérimenté un rapporteur : « *ça n'a pas été toujours facile avec le groupe SRC : j'ai en effet émis des propositions qui allaient à l'encontre des positions du groupe sur le sujet ; et mon binôme a vécu la même chose avec son propre groupe. Pour autant, nous avons campé sur nos positions car elles étaient le fruit de notre travail* »¹⁵⁹⁸. Le CEC remplit, sur ce point, sa mission originelle : il produit des évaluations de qualité, fruit d'un véritable travail en commun. Ce travail transpartisan est considéré comme une véritable avancée démocratique ; à tel point que lors de la révision du règlement de l'Assemblée nationale de novembre 2014, les députés ont adopté un amendement visant à rendre obligatoire la publication de rapports d'évaluation sur l'impact de certaines lois, trois ans après leur entrée en vigueur, coprésentés par deux députés dont l'un d'opposition. Le principe d'un binôme transpartisan s'est désormais imposé à l'Assemblée nationale.

¹⁵⁹⁵ Entretien avec un rapporteur UMP du CEC sous la XIII^{ème} législature.

¹⁵⁹⁶ Entretien avec Pierre Méhaignerie, député UMP, président de la commission des Affaires sociales sous la XIII^{ème} législature.

¹⁵⁹⁷ Entretien avec un administrateur du CEC.

¹⁵⁹⁸ Entretien avec un des rapporteurs du CEC sur les autorités administratives indépendantes.

B. Effectivité du droit de suite et publicité des travaux : deux impératifs pour le CEC

Pour que le CEC devienne légitime et asseye sa crédibilité, il devait certes produire des évaluations de qualité, mais aussi exercer son droit de suite ; conscient de cet enjeu, le Comité porte une attention particulière au suivi de ses préconisations (1). Il s'est également attaché à promouvoir ses travaux, au sein du Parlement comme dans les médias (2).

1. Un droit de suite effectif

Gauche comme droite étaient convaincus de la nécessité pour le CEC d'assurer un suivi de ses travaux : en dépendait sa crédibilité et, plus largement, celle du Parlement en tant qu'évaluateur. Les deux principaux instigateurs du Comité partageaient un constat commun : Bernard Accoyer considérait que *« l'évaluation souffre d'un manque de publicité et de médiatisation. C'est particulièrement vrai de nos activités d'évaluation et de contrôle, qui sont pourtant très importantes. Nous produisons chaque année des dizaines de rapports de bonne qualité, mais ces travaux n'ont pas d'écho significatif, et – ce qui est beaucoup plus préoccupant – ils n'ont aucune suite »*¹⁵⁹⁹. Quant à Jean-François Copé, il tenait personnellement à ce que les rapports du CEC aient un écho significatif : car même si *« le CEC n'est pas la structure d'évaluation qu'il avait imaginée »*¹⁶⁰⁰, il comptait toujours *« l'utiliser pour peser politiquement et pourquoi pas médiatiquement »*¹⁶⁰¹. Selon lui, la réussite du CEC reposait sur deux principes : un travail transpartisan et un droit de suite effectif.

« Pourquoi le rapport annuel de la Cour des comptes n'a-t-il qu'un impact limité ? Parce que, si tous les médias s'en emparent pendant les huit jours qui suivent sa publication – en insistant toutefois sur les points les plus spectaculaires, ce qui permet à beaucoup de rester à l'abri des critiques –, dès l'aube du neuvième jour, on n'en parle plus. C'est pourquoi le Parlement doit organiser un véritable droit de suite. En clair, lorsque nous recevons un ministre dont nous avons évalué une politique, nous devons lui présenter, par

¹⁵⁹⁹ ACCOYER Bernard, *ibid.*

¹⁶⁰⁰ Entretien avec un administrateur du CEC.

¹⁶⁰¹ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

exemple, dix questions auxquelles il doit répondre, et lui faire un certain nombre de recommandations. Trois mois plus tard, il conviendra de le faire venir à nouveau afin de lui demander ce qu'il a fait de ces recommandations. C'est ce dernier aspect que nous avons négligé jusqu'à présent. Jusqu'ici, les missions d'évaluation que nous conduisions restaient concentrées dans telle ou telle commission. Grâce à une organisation plus transversale, nos conclusions acquerront plus de solennité, d'autant qu'une semaine par mois sera consacrée à l'évaluation et au contrôle »¹⁶⁰².

Le groupe SRC était lui aussi convaincu de l'importance d'effectuer un suivi des préconisations : *« le CEC doit se saisir de quelques sujets, les traiter et revenir dessus. On va essayer de le faire, un an ou deux après, pour dire "on avait préconisé ça et voilà ce qu'est-ce qui s'est passé". Si on réussit à faire ça, on sera crédible »*¹⁶⁰³. Gauche et droite s'accordaient sur le fait que si le Comité produit des évaluations de qualité mais sans effets, la réforme constitutionnelle aura échoué dans ce domaine.

Premièrement, le président Accoyer souhaitait que, *« dans la mesure du possible, les recommandations des rapporteurs soient traduites dans les propositions de lois ou des amendements »*¹⁶⁰⁴ ; or, mener des initiatives législatives transpartisanes était une démarche inédite à l'Assemblée nationale, où le fait majoritaire reste prégnant.

Le rapport de Christian Vanneste et René Dosière est un parfait exemple des suites que le président Accoyer appelait de ses vœux pour les rapports du CEC. Il montre également à quel point le Parlement français est étranger au travail de contrôle transpartisan. Les deux parlementaires avaient été désignés par le Comité rapporteurs d'une évaluation des autorités administratives indépendantes¹⁶⁰⁵. Ils ont mené un important travail d'analyse – le rapport se compose de deux tomes – dont la qualité a été unanimement saluée. Trois mois après la présentation de leur rapport au CEC, l'Assemblée nationale a examiné le projet de loi organique relatif au Défenseur des droits¹⁶⁰⁶ ; si ce texte a été déposé en juin 2010, il n'a été examiné qu'en janvier 2011 : MM.

¹⁶⁰² COPE Jean-François, *ibid.*

¹⁶⁰³ Entretien avec un député SRC membre du CEC sous la XIII^{ème} législature.

¹⁶⁰⁴ *Idem.* Ce fut le cas du rapport de Christian Vanneste et René Dosière sur les Autorités administratives indépendantes (Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, AN, n° 2829, 28 octobre 2010). Avant même l'adoption du rapport par le Comité, les rapporteurs ont déposés des amendement communs au projet de loi de régulation bancaire et financière (AN, n°2165, 16 décembre 2009).

¹⁶⁰⁵ VANNESTE Christian, DOSIERE René, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes, op.cit.*

¹⁶⁰⁶ Projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif au Défenseur des droits, n° 2573, 4 juin 2010.

Vanneste et Dosière avaient en effet demandé à la Conférence des Présidents d'attendre la publication de leur rapport. L'examen de ce texte a été l'occasion pour les deux rapporteurs du CEC de déposer des amendements communs, et donc transpartisans, issus des préconisations de leur rapport. Cette démarche a « *surpris* »¹⁶⁰⁷ leurs groupes politiques respectifs qui ne s'attendaient pas à ce qu'un rapport d'information débouche sur une initiative législative transpartisanne ; ils considéraient sans doute que le fait majoritaire et la discipline de vote freineraient ce genre d'initiative. La réaction de leurs collègues a montré à quel point l'idée de cosigner de déposer des amendements commun opposition-majorité était perçue comme incongrue : à droite notamment, les députés ont signifié à Christian Vanneste que s'il déposait des amendements avec un député socialiste, ils voteraient contre. Les amendements des deux rapporteurs du CEC ont tous été rejetés. Christian Vanneste, qui appartenait alors à la majorité, n'a donc pas voulu voter pour ce texte, malgré les remontrances de son groupe politique ; il s'est abstenu. Quant à René Dosière il a voté contre mais aurait pu voter pour si leurs propositions avaient été retenues par le Gouvernement¹⁶⁰⁸.

Deuxièmement par l'élaboration de rapports de suivi : conformément à l'article 146-1 du Règlement de l'Assemblée nationale, les députés présentent un an après la publication de leur rapport, un rapport faisant état du sort accordé à leurs préconisations. Tous les rapports du CEC ont fait l'objet d'un rapport de suivi un an après leur parution. Ces documents permettent d'actualiser les données brutes et de faire « *l'état des lieux de la politique publique selon les axes définis dans le rapport initial* »¹⁶⁰⁹ : les rapporteurs procèdent donc à des auditions, organisent des tables rondes ou envoient des questionnaires. Les rapporteurs ont noté que si l'administration se montre coopérative lors de l'élaboration des rapports d'évaluation, elle l'est « *beaucoup moins lorsqu'il s'agit des rapports de suivi des préconisations : elle tarde à répondre ou répond partiellement* »¹⁶¹⁰. Si le rapport de suivi est commun aux deux rapporteurs, leurs conclusions ne sont pas forcément partagées :

C'est notamment le cas du rapport de suivi sur le rapport relatif à l'aide médicale d'Etat¹⁶¹¹, sujet éminemment politique. Dans leur rapport de suivi, les rapporteurs sont parvenus à des conclusions opposées : Claude Goasguen,

¹⁶⁰⁷ Entretien avec un des deux rapporteurs du rapport sur les AAI.

¹⁶⁰⁸ Informations recueillies suite à un entretien avec Christian Vanneste et René Dosière.

¹⁶⁰⁹ Entretien avec un administrateur du CEC.

¹⁶¹⁰ Entretien avec un député SRC, rapporteur du CEC sous la XIII^{ème} législature, membre de la commission des lois.

¹⁶¹¹ GOASGUEN Claude, SIRRUGUE Christophe, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information n°3524 du 9 juin 2011 sur l'évaluation de l'aide médicale d'Etat, op.cit.*

rapporteur LR, estimait qu'il fallait « *à présent abandonner l'idée d'une AME universelle* »¹⁶¹² alors que M. Christophe Sirugue, rapporteur SRC, restait « *favorable au maintien du caractère universel de l'AME* »¹⁶¹³.

Si les rapporteurs s'aperçoivent que leurs recommandations sont demeurées lettre-morte, Bernard Accoyer, soutenu par Jean-François Copé, avait encouragé les parlementaires « *à déposer une proposition de loi ou une proposition de résolution afin de contraindre le Gouvernement à réagir* »¹⁶¹⁴. Enfin, pour plus d'efficacité, il avait demandé à toutes les commissions permanentes « *d'effectuer elles aussi un suivi de l'application des recommandations du CEC* »¹⁶¹⁵ ; au regard de l'attitude hostile des commissions à l'égard des travaux du CEC et de leur charge de travail, ces dernières étaient peu enclines à répondre à la demande de Bernard Accoyer ; elles priorisent leurs propres activités, notamment en matière de contrôle et n'assurent pas le suivi des recommandations du CEC.

Pierre Méhaignerie, président de la commission des Affaires sociales sous la XIII^{ème} législature, convaincu par la qualité des évaluations du CEC, a souhaité assurer un suivi de ces travaux au sein de sa commission : « *L'expérience a montré que la coopération en amont avec le Comité n'a pas du tout entraîné au sein de la commission des réactions négatives, bien au contraire. J'ai également systématiquement repris ses travaux en commission, de façon à faire partager ses analyses. J'ai également voulu, et c'est trop rare, que ces débats viennent en séance publique* »¹⁶¹⁶.

Il était essentiel de mettre en place des mécanismes institutionnels permettant aux rapporteurs du CEC d'exercer leur droit de suite. Comme l'a souligné Didier Migaud, le droit de suite est surtout une question « *de volonté politique* »¹⁶¹⁷ : à charge pour le comité d'assurer un suivi systématique des préconisations de ses rapports. Le CEC était ambitieux car il aspirait à « *gagner ses galons d'évaluateur* »¹⁶¹⁸. Si le pari semble gagné en matière d'évaluation, le Comité devait encore promouvoir ses travaux.

¹⁶¹² *Ibid.*, p. 8.

¹⁶¹³ *Ibid.*, p. 9.

¹⁶¹⁴ Entretien avec un directeur du CEC.

¹⁶¹⁵ *Idem.*

¹⁶¹⁶ Entretien avec Pierre Méhaignerie, député UMP, président de la commission des Affaires sociales sous la XIII^{ème} législature.

¹⁶¹⁷ MIGAUD Didier, Comité d'évaluation et de contrôle, des politiques publiques, jeudi 16 juillet 2009, Séance de 10 heures, Compte rendu n° 2.

¹⁶¹⁸ Entretien avec un administrateur du CEC.

2. Une publicité encore faible

Outre le droit de suite, le Comité attache une grande importance à la publicité de ses travaux. Pour l'assurer, le président Accoyer voulait que « *les rapports du CEC puissent être discutés lors des semaines de contrôle* »¹⁶¹⁹ : discuter des rapports de contrôle et d'évaluation en séance publique a l'avantage de faire connaître à l'ensemble des parlementaires les travaux du CEC mais aussi à tous les observateurs de la vie parlementaire (journalistes, universitaires, *think-tanks*) ; les rapports auront ainsi un écho large et solennel. En pratique, Bernard Accoyer a décidé que l'examen des rapports du Comité se ferait en salle Lamartine¹⁶²⁰ et non pas dans l'Hémicycle ; il considérait que la salle Lamartine, moins solennelle que l'Hémicycle, permettrait d'avoir « *des débats plus alertes* »¹⁶²¹. Si certains députés qualifient ce choix de « *gadget* »¹⁶²², d'autres considèrent que cette salle « *permet d'échanger plus facilement* »¹⁶²³. D'autres encore lui reconnaissent la vertu d'être « *plus facile à médiatiser. Les prises de vue sont meilleures que dans l'Hémicycle car les députés sont plus près des caméras que dans l'Hémicycle. La qualité des images est franchement bonne et il facile de s'en servir* »¹⁶²⁴. En pratique, les rapporteurs présentent leur rapport et leurs préconisations puis les ministres concernés interviennent. Les députés posent ensuite des questions, auxquelles les rapporteurs peuvent répondre ; s'instaure alors un échange où le président veille à l'équilibre entre les groupes¹⁶²⁵. Cette formule a été conservée et amplifiée sous la XIV^{ème} législature, par le président Bartolone : désormais tous les rapports du CEC font l'objet d'un examen en séance publique¹⁶²⁶.

¹⁶¹⁹ *Idem.*

¹⁶²⁰ Ouverte en 1992, la salle Lamartine se situe dans les sous-sols de l'immeuble Jacques Chaban-Delmas, situé au 101 rue de l'Université (7^{ème}). Cette salle de réunion, dotée d'une capacité de 150 places a été entièrement rénovée en 2008. Elle dispose aujourd'hui de tous les équipements audios et vidéos modernes, et notamment d'une régie audiovisuelle permettant la retransmission télévisée des débats. Elle accueille des débats parlementaires, des colloques et des réunions.

¹⁶²¹ Entretien avec un député SRC, vice-président du CEC.

¹⁶²² Entretien avec un député SRC, membre du CEC et auteur d'un rapport.

¹⁶²³ Entretien avec un député SRC, membre du CEC.

¹⁶²⁴ Entretien avec un député du groupe SRC, vice-président du CEC.

¹⁶²⁵ AVRIL Pierre, « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *op. cit.*, p. 3.

¹⁶²⁶ Entretien avec Philippe Lamy, directeur du CEC.

La publicité des travaux du Comité passe aussi par une bonne communication à l'encontre des journalistes ; là encore, les commissions, piquées au vif par les critiques sous-jacentes faites à l'encontre de leurs travaux, ont reproché au CEC de plus se préoccuper de communication que d'évaluation, comme en témoignent les vifs propos de Marcel Rogemont, vice-président de la commission des Affaires culturelles : « *Je suis membre du Comité mais je ne suis pas pour autant obnubilé par le journal télévisé de 20 heures ! Certes, nos travaux doivent recevoir la publicité nécessaire, mais ils ne peuvent avoir pour seul objet la publicité – sinon le Comité d'évaluation ne fera pas d'évaluation* »¹⁶²⁷. Le groupe SRC partageait cette position : pour eux, l'essentiel n'était pas « *de passer au journal de vingt heures mais que les préconisations des rapporteurs soient traduits d'effets, aussi bien au plan administratif que législatif* »¹⁶²⁸. Mais les groupes UMP et Nouveau Centre estimaient qu'il était essentiel que les rapports du CEC bénéficient d'une bonne couverture médiatique.

Or, de manière générale, les rapports d'information « *sont difficiles à médiatiser* »¹⁶²⁹. D'abord parce que les sujets traités sont souvent techniques ; un membre du CEC considérait que pour intéresser les journalistes, il fallait traiter des sujets polémiques : « *Je pense que le caractère spectaculaire du sujet vaut revalorisation de l'outil qui le traite. Je partage la thèse de Guy Carcassonne : il dit que si un sujet totalement médiatique avait été choisi pour lancer le CEC, il aurait été immédiatement beaucoup plus reluisant* »¹⁶³⁰. L'autre obstacle à la médiatisation de ces rapports est leur longueur¹⁶³¹. Pour essayer d'y remédier, les rapports du CEC s'accompagnent d'une synthèse : elle permet de rendre immédiatement accessible les points clés du rapport sans pour autant vulgariser à outrance le travail des rapporteurs. Pour augmenter la visibilité des rapports, le CEC organise des conférences de presse pour chacun d'eux. Malgré ces efforts, la visibilité du Comité demeure faible. L'instance est encore considérée comme « *nouvelle* »¹⁶³² : bien

¹⁶²⁷ ROGEMONT Marcel, *ibid.*

¹⁶²⁸ Entretien avec un député du groupe SRC, vice-président du CEC.

¹⁶²⁹ *Idem.*

¹⁶³⁰ Entretien avec un député SRC, membre du CEC.

¹⁶³¹ Les rapports d'information à proprement parlé de l'Assemblée nationale comprennent une centaine de pages en moyenne ; ils sont complétés par des annexes souvent abondantes (comptes-rendu d'auditions, documents communiqués par les personnes auditionnées)

¹⁶³² Entretien avec Philippe Lamy, directeur du CEC

souvent les journalistes découvrent son existence et « *ne comprennent pas forcément pourquoi c'est le CEC qui traite le sujet et non pas les commissions permanentes* »¹⁶³³.

En 2009, l'Assemblée nationale a adapté son règlement et sa pratique conformément à la volonté du Constituant. La pratique montre, globalement une progression des activités de contrôle : ces dernières se sont diversifiées et représentent désormais plus d'un tiers de l'activité des députés. Si le temps que les parlementaires accordent au contrôle peut sembler encore faible, on note une prise de conscience de l'importance de cette fonction : les députés sont désormais convaincus que, loin d'être accessoire, le contrôle constitue une part importante de leur activité. En ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques, l'Assemblée a fait le choix, contesté, de créer un comité *ad hoc*, le CEC, aux méthodes de travail novatrices. Or, le CEC a su faire ses preuves : la qualité et le sérieux de ses travaux sont unanimement reconnus, les vertus du binôme opposition-majorité saluées. Il a ainsi pu survivre à l'alternance de 2012 et vu son fonctionnement perfectionné sous la XIV^{ème} législature, ce qui constitue un succès en soi. Si des améliorations restent encore à apporter, l'Assemblée nationale semble avoir durablement intégré l'évaluation des politiques publiques dans ses activités.

¹⁶³³ *Idem*

CHAPITRE 4. SENAT : UNE REFORME CONSTITUTIONNELLE

SOUMISE A INTERPRETATION

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré au plus haut niveau la fonction de contrôle, alors qu'auparavant elle n'était évoquée que « *de manière sectorielle* »¹⁶³⁴. Il s'agit pourtant « *d'une activité fondamentale du Parlement* »¹⁶³⁵ ; en effet, même s'il a tendance à être éclipsé par la fonction législative, « *le contrôle est la source même du droit constitutionnel : c'est le jugement posé par les représentants de la nation sur l'activité du pouvoir exécutif* »¹⁶³⁶. Le Sénat a donc fait du contrôle une « *priorité constitutionnelle* »¹⁶³⁷.

Ce choix s'explique notamment par le fait que la fonction de contrôle est inhérente à l'existence de la Chambre Haute : lors du quarantenaire de la Constitution, le contrôle a été cité comme étant la seconde fonction essentielle du Sénat, la première étant de représenter les collectivités territoriales dans le processus législatif. En effet, contrôler demande du temps et une certaine distance par rapport au Gouvernement ; les sénateurs disposent des deux. Du fait de leur mode d'élection, ils ne sont pas soumis aux mêmes obligations de présence sur le terrain que les députés ; ils sont également moins soumis à la logique majoritaire que leurs collègues de l'Assemblée nationale. C'est pourquoi, le Sénat a fait du contrôle « *sa spécificité* »¹⁶³⁸ ; son intérêt était donc « *de renforcer les procédures de contrôle que l'Assemblée nationale est toujours gênée de mettre en œuvre* »¹⁶³⁹.

En outre, le Sénat est régulièrement accusé d'être inutile, conservateur, de constituer un obstacle pour gouverner le pays : si le dernier mot appartient à l'Assemblée nationale, « *par le nombre et l'ampleur de ses interventions, de ses débats, le Sénat est en mesure de retarder ou d'ajourner le vote d'une loi* »¹⁶⁴⁰. La

¹⁶³⁴ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la Commission des lois*, AN, n°892, 15 mai 2008, p.182.

¹⁶³⁵ GICQUEL Jean in DELCAMP Alain, BERGEL Jean-Louis, DUPAS Alain, *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La documentation française, coll. « Les études de la documentation française », 1995, p. 31.

¹⁶³⁶ GICQUEL Jean, in DELCAMP Alain, BERGEL Jean-Louis, DUPAS Alain, *ibid*, p. 31.

¹⁶³⁷ Exposé des motifs, proposition de loi.

¹⁶³⁸ Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale chargée de l'application des lois.

¹⁶³⁹ *Idem*.

¹⁶⁴⁰ GRANGE Pierre, « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, 1984, vol. 34, n°4, p. 981.

suppression du Sénat, véritable serpent de mer de la vie politique française, est régulièrement évoquée, voire réclamée¹⁶⁴¹. Pour justifier son existence et son utilité, le Sénat a fait sienne la réflexion de Clémenceau : « *le temps de la réflexion, c'est le Sénat* »¹⁶⁴². Il a trouvé dans le contrôle un moyen de remédier à un déficit de pouvoir institutionnel et d'image : celui-ci est en effet « *payant en termes d'image* »¹⁶⁴³. Selon Alain Delcamp, le Secrétaire Général, « *par sa pratique, le Sénat a contribué à donner un contenu rénové à la notion de contrôle, qui ne figurait pas parmi les missions majeures du Parlement en 1958* »¹⁶⁴⁴, permettant ainsi de « *grandes avancées institutionnelles* »¹⁶⁴⁵. Si l'Assemblée nationale domine le processus législatif, le Sénat, du fait de sa permanence et de son indépendance vis à vis de l'exécutif, considère qu'il a l'apanage du contrôle.

Fort de son expérience, le Sénat a profité de la réforme constitutionnelle de 2008 pour donner à ses activités de contrôle un contenu stratégique (section 1) tout en les réorganisant (section 2).

Section 1. Donner au contrôle un contenu stratégique

Le Sénat est la première des deux chambres à avoir actualisé son règlement suite à l'adoption de la réforme constitutionnelle de 2008¹⁶⁴⁶. A cette occasion, elle a choisi de « *coordonner les initiatives de contrôle* »¹⁶⁴⁷ : si les travaux du Sénat étaient nombreux en ce domaine, ils provenaient d'initiatives dispersées, conduisant à des doublons ou des sujets partiellement traités. Dans un souci d'optimisation, le Sénat a

¹⁶⁴¹ Encore en janvier 2015, Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, s'était déclaré favorable à la suppression du Sénat.

¹⁶⁴² JEANNENEY Jean-Noël, « Le Sénat de la V^{ème} République - Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire », Sénat, colloque, 3 juin 2009.

¹⁶⁴³ Entretien avec un administrateur de la division du contrôle.

¹⁶⁴⁴ DELCAMP Alain, « La V^e République au Parlement », Colloque, Palais du Luxembourg, jeudi 15 mai 2008.

¹⁶⁴⁵ *Idem*.

¹⁶⁴⁶ La méthode qu'il a utilisée est similaire à celle de l'Assemblée nationale. Un groupe de travail pluraliste, présidé par Bernard Frimat, vice-président SRC du Sénat, et Jean-Jacques Hyst, président UMP de la commission des lois, s'est réuni d'octobre 2008 à mars 2009. Si tous les groupes politiques étaient représentés, le groupe Communiste Républicain et Citoyen, opposé à la réforme constitutionnelle, a souhaité se tenir à l'écart des discussions.

¹⁶⁴⁷ Entretien avec Alain Delcamp.

souhaité établir un tableau de bord des travaux de contrôle : cet effort de programmation correspondait parfaitement à la nature du contrôle sénatorial : le Sénat étant une assemblée permanente, le contrôle « *ne peut être que continu* »¹⁶⁴⁸. L'idée de programmation « *s'est rapidement imposée* »¹⁶⁴⁹ (§1). Afin de contrôler plus efficacement le Gouvernement, le Sénat a également réorganisé les structures en charge de ces activités (§ 2).

§1. Un effort programmatique

La réforme constitutionnelle de 2008 a fait prendre « *conscience de la nécessité d'une réflexion globale au sein de chaque assemblée susceptible [...] de définir une stratégie collective de contrôle, au moins d'en esquisser les principaux axes* »¹⁶⁵⁰. L'actualisation du règlement en 2009, suite à la révision constitutionnelle, a été pour lui l'occasion de mener cette réflexion afin de rationaliser ses travaux de contrôle. Cette rationalisation a conduit au renforcement du rôle central des commissions permanentes en matière de contrôle (A) et à la définition d'un programme annuel des travaux de contrôle (B).

A. La consécration des commissions permanentes

La révision constitutionnelle de 2008 a réaffirmé les missions du Parlement. Or, la modification du règlement du Sénat témoigne « *d'un intéressant parallélisme avec celle de la Constitution* »¹⁶⁵¹ : l'article 24 de celle-ci reconnaît solennellement au Parlement une mission de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques ; le règlement du Sénat « *consacre [tout aussi solennellement] le rôle des commissions permanentes dans l'exercice de la fonction de contrôle et*

¹⁶⁴⁸ *Idem.*

¹⁶⁴⁹ Entretien avec un administrateur de la division du contrôle.

¹⁶⁵⁰ DELCAMP Alain, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs*, vol. 134, n°3, 2010, p. 115.

¹⁶⁵¹ JOZEFOWIC Henri, *op.cit.*, p. 360.

d'évaluation »¹⁶⁵². Si l'Assemblée nationale a choisi de mettre en place le CEC, le Sénat a jugé que faire la même chose n'aurait « *pas eu une valeur ajoutée considérable* »¹⁶⁵³ : comme l'a souligné le rapporteur, Patrice Gélard, « *d'ores et déjà, les commissions permanentes jouent un rôle fondamental dans l'exercice de cette mission de contrôle et d'évaluation* »¹⁶⁵⁴ ; forts de ce constat, les sénateurs ont souhaité leur confier « *en propre [...] une action de contrôle de l'action du Gouvernement* »¹⁶⁵⁵, complétée par une mission d'évaluation des politiques publiques. Cette mesure a fait l'unanimité à gauche comme à droite puisqu'elle n'a donné lieu à aucune discussion en séance publique.

Les sénateurs ne voulaient pas que la fonction de contrôle « *devienne un rite vide de réels contenus* »¹⁶⁵⁶. Au Sénat, les commissions permanentes « *sont l'organe naturel de contrôle* »¹⁶⁵⁷ : le contrôle doit être « *continu, dépassionné, pas trop politisé* »¹⁶⁵⁸ et caractérisé par « *sa faculté [...] à être constamment une pression sur les administrations* »¹⁶⁵⁹ ; la commission permanente s'avère parfaitement adaptée à un travail de fond et continu. Enfin, au Sénat « *le contrôle est diffus* »¹⁶⁶⁰ : chaque commission permanente contrôle l'action du Gouvernement dans son domaine de compétence. En matière d'évaluation des politiques publiques, il était là encore « *naturel* »¹⁶⁶¹ pour les sénateurs d'appliquer ce modèle : au Sénat, chaque commission permanente a vocation à évaluer les politiques publiques dans son domaine de compétence ; créer une structure *ad hoc*, dédiée à l'évaluation, n'aurait pas été « *pertinent au regard des travaux menés jusque-là par les commissions permanentes* »¹⁶⁶².

¹⁶⁵² LARCHER Gérard, *Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, n°377, 30 avril 2009, Exposé des motifs.

¹⁶⁵³ Entretien avec un administrateur de la division du contrôle.

¹⁶⁵⁴ GELARD Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution, présentée par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, *op.cit.*, p. 35.

¹⁶⁵⁵ *Idem.*

¹⁶⁵⁶ HUEST Jean-Jacques, Sénat, compte rendu des débats, 2^{ème} séance du 2 juin 2009.

¹⁶⁵⁷ Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale chargée du contrôle de l'application des lois.

¹⁶⁵⁸ Entretien avec un administrateur de la division de la législation et du contrôle.

¹⁶⁵⁹ ARTHUIS Jean, « La dégradation des finances publiques : la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours », *Pouvoirs*, vol. 134, n°3, 2010, p. 92.

¹⁶⁶⁰ Entretien avec Alain Delcamp.

¹⁶⁶¹ Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale chargée du contrôle de l'application des lois.

¹⁶⁶² Entretien avec un administrateur de la division de la législation et du contrôle.

Faire des commissions permanentes le pivot du contrôle parlementaire et de l'évaluation était, aux yeux des sénateurs, un gage d'efficacité : non seulement elles disposent des moyens humains et financiers nécessaires pour mener des travaux de qualité, mais elles ont su faire face à la charge de travail importante qui leur a été échue depuis la réforme constitutionnelle. En effet, la réforme de 2008 a redonné aux commissions permanentes une place stratégique dans l'élaboration de la loi : désormais le texte examiné en séance publique est celui voté en commission. Malgré cette charge de travail supplémentaire, les commissions permanentes sénatoriales se sont pleinement investies dans les activités de contrôle : rien que pour la session 2015-2016, cent-quatre-vingt-sept chantiers ont été engagés dont cent-trente-deux au titre des commissions permanentes¹⁶⁶³ ; s'ajoutent cinquante rapports en cours d'élaboration par les délégations du Sénat et six commissions d'enquête ou missions communes. Les commissions permanentes se sont donc fortement investies dans leur mission de contrôle et d'évaluation, sans qu'un essoufflement soit perceptible.

B. La mise en place d'un programme de contrôle, d'évaluation et de prospective au Sénat

La reconnaissance constitutionnelle de la fonction de contrôle constituait un défi nouveau pour le Sénat : les travaux de contrôle étaient « *le fruit d'initiatives très dispersées, qui venaient de l'expérience ou de l'intérêt de chaque sénateur* »¹⁶⁶⁴. A cela, s'ajoutait le fait que les commissions permanentes produisaient leurs travaux de contrôle sans se concerter. Enfin, le contenu de chaque rapport était laissé à l'appréciation de ses auteurs : les axes du rapport étaient uniquement déterminés par le rapporteur et l'administrateur désigné pour l'épauler. Au Sénat, quatre-vingt fonctionnaires travaillaient ainsi « *de leur côté, sans être managés* »¹⁶⁶⁵ : même s'ils sont sous la responsabilité d'un chef de secrétariat, celui-ci donne éventuellement quelques orientations politiques mais aucune direction technique ; la qualité des rapports s'avérait donc très aléatoire.

¹⁶⁶³ Dont trente-deux au titre des affaires européennes, sans prendre en compte les neuf travaux demandés dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement.

¹⁶⁶⁴ Entretien avec un fonctionnaire du Sénat, détaché durant une année à la Cour des Comptes.

¹⁶⁶⁵ *Idem.*

L'autre enjeu résidait dans le positionnement du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale. Etablir un programme des travaux de contrôle permettait de les quantifier et de leur donner une plus grande visibilité ; le Sénat cherchait à marquer sa différence par rapport à l'Assemblée nationale grâce à son investissement dans les activités de contrôle. Ainsi, pendant la longue suspension des travaux parlementaires due à la campagne électorale de 2012, le Sénat a voulu montrer qu'il ne cessait pas pour autant ses activités : il a publié sur son site Internet une page récapitulant tous les travaux de contrôle effectués pendant cette suspension ; c'était la première fois qu'un tel document était mis en ligne.

Le Sénat cherchait aussi à voir si, de cette manière, les travaux de contrôle bénéficiaient d'une meilleure publicité dans les médias et si les conclusions de ces travaux étaient plus suivies¹⁶⁶⁶. Les conclusions de cette expérimentation ont été positives puisque le Sénat a créé une page sur son site Internet intitulée « *Programme de contrôle, d'information, d'évaluation et de prospective du Sénat* » ; y figure le programme des travaux de contrôle présenté par structures, thèmes et prochaines échéances. Ce tableau de bord, très détaillé et facilement manipulable, donne une nouvelle visibilité aux travaux de contrôle du Sénat : les citoyens comme les médias ont un accès direct à ces travaux et peuvent consulter ceux qui les intéressent.

Le Sénat était particulièrement fier de cette innovation car c'était « *la première fois qu'une assemblée parlementaire établit et rend public le programme de ses travaux de contrôle : ni l'Assemblée nationale, ni la Cour des Comptes ni le Conseil d'Etat ne le font* »¹⁶⁶⁷. Cette rationalisation des travaux de contrôle a également permis au Sénat de nourrir la semaine de contrôle : ainsi en octobre 2012, il a commencé la session ordinaire par une semaine de contrôle nourrie de onze débats. Le Gouvernement ne tenait pas à ce que certains débats aient lieu « *mais il a dû s'incliner devant la détermination de la Conférence des Présidents, soutenue par le secrétaire général du Sénat* »¹⁶⁶⁸. Satisfait des résultats obtenus par cet effort

¹⁶⁶⁶ Entretien avec un administrateur de la division de la législation et du contrôle.

¹⁶⁶⁷ Entretien avec un directeur de la division de la législation et du contrôle.

¹⁶⁶⁸ *Idem.*

programmatisée, et toujours dans un souci de rationalisation, le Sénat a également réorganisé ses activités de contrôle.

§ 2. La réorganisation des activités de contrôle

Le Sénat a réorganisé ses activités de contrôle selon deux axes : comme le souhaitait le Constituant, l'initiative parlementaire en matière de contrôle a évolué avec l'attribution de nouveaux droits à l'opposition et aux groupes minoritaires (A) ; le contrôle a été développé en séance publique, afin de pallier le défaut de publicité dont il pâtit (B).

A. De nouveaux droits pour l'opposition et les groupes minoritaires

La révision constitutionnelle de 2008 a incité les assemblées à accorder plus de place aux groupes minoritaires et d'opposition, au point de conduire à une « *parlementarisation de l'opposition* »¹⁶⁶⁹. Cette dernière s'est concrétisée par la définition, dans le règlement intérieur des assemblées, d'un statut de l'opposition : doter l'opposition de droits spécifiques visait à revaloriser le Parlement en rééquilibrant l'institution.

Le pluralisme fait partie de l'ADN de la Chambre Haute ; très logiquement, la réforme du règlement présentée par le président Larcher mettait l'accent sur son renforcement et la réforme des méthodes de contrôle¹⁶⁷⁰. En termes de représentation d'abord : les postes clefs dans le bureau du Sénat (vice-présidents, questeurs) et ceux des commissions permanentes sont désormais répartis à la proportionnelle¹⁶⁷¹. Les groupes minoritaires et d'oppositions pourront ainsi participer aux décisions stratégiques de l'institution.

¹⁶⁶⁹ VIDAL-NAQUET Ariane, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *op.cit.*, p. 172.

¹⁶⁷⁰ NABLI Bégh, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *op.cit.*, pp. 125-141.

¹⁶⁷¹ Art. 3 et 9 RS.

En outre, conformément à la volonté du Constituant, cette reconnaissance des groupes minoritaires et d'opposition a été assortie de droits spécifiques, notamment en ce qui concerne le contrôle ; il s'agissait d'« *un objectif constitutionnel* »¹⁶⁷² que le Sénat a entendu satisfaire car il y « *souscrivait pleinement* »¹⁶⁷³. La tâche était difficile : le Sénat a une définition du groupe minoritaire différente de celle de l'Assemblée nationale, ce qui a donné lieu à de vifs débats¹⁶⁷⁴. Ce dernier ne se définit pas par rapport à la majorité, contrairement au Palais Bourbon ; il suffit seulement qu'un groupe se déclare minoritaire pour l'être¹⁶⁷⁵. En pratique, le Sénat comprend donc un groupe majoritaire et un groupe d'opposition¹⁶⁷⁶, tous les autres étant minoritaires. Cela s'explique par le fait que le principe de majorité n'existe pas au Sénat car « *l'esprit de la maison y est étranger* »¹⁶⁷⁷ ; la plupart des sénateurs ne sont pas affidés à leur parti politique et beaucoup revendiquent leur liberté. Les sénateurs, pour la plupart, ont eu un parcours professionnel important avant leur élection : ce n'est donc pas « *l'esprit partisan qui va les guider mais leurs expériences de vie* »¹⁶⁷⁸ ; d'autant plus que leur élection ou réélection est beaucoup moins conditionnée par l'étiquette politique que celle des députés.

En pratique, les nouveaux droits accordés à l'opposition en matière de contrôle se résument à l'attribution à l'ensemble des groupes politiques d'un droit de tirage. L'article 51-1 de la Constitution, révisé en 2008, dispose que « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* »¹⁶⁷⁹ : le Sénat, comme l'Assemblée

¹⁶⁷² Entretien avec Alain Delcamp.

¹⁶⁷³ Entretien avec un administrateur de la division du contrôle.

¹⁶⁷⁴ Voir le compte-rendu intégral des débats, Sénat, séance du 2 juin 2009.

¹⁶⁷⁵ L'article 5 bis du règlement du Sénat prévoit que « dans les sept jours suivant sa création, ainsi qu'au début de chaque session ordinaire, un groupe se déclare à la Présidence du Sénat comme groupe d'opposition ou comme groupe minoritaire au sens de l'article 51-1 de la Constitution. Il peut reprendre ou modifier cette déclaration à tout moment ».

¹⁶⁷⁶ Le Sénat a adopté un système « *inspiré du Royaume-Uni, faisant du deuxième groupe le plus nombreux le groupe de l'opposition, paraît plus adapté à la tradition de bipartisme britannique qu'à notre pays. De plus, l'histoire de la Ve République a montré que le groupe le plus nombreux au Sénat n'appartenait pas nécessairement à la majorité gouvernementale* », HYEST Jean-Jacques, *Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des institutions de la Ve République, op.cit.*, p. 168.

¹⁶⁷⁷ Entretien avec un directeur de la législation et du contrôle.

¹⁶⁷⁸ *Idem*.

¹⁶⁷⁹ Art. 51-1, Constitution du 4 octobre 1958.

nationale, a considéré que cette disposition invitait le Parlement à leur accorder des droits « *plus étendus que ceux qui résulteraient de la simple application de la représentation proportionnelle* »¹⁶⁸⁰. Le nouveau règlement du Sénat prévoit donc que chaque groupe politique a droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire : les groupes d'opposition et minoritaires ont été les premiers bénéficiaires de cette disposition, la majorité n'ayant aucune difficulté à obtenir une commission d'enquête ou une mission d'information.

Considérant que cette mesure était « *un véritable plus* »¹⁶⁸¹, le Sénat a décidé qu'il ne conditionnerait pas les demandes de commission d'enquête ou de mission d'information à une étude de faisabilité : il suffit que les groupes proposent un sujet pour l'obtenir¹⁶⁸². La Conférence des Présidents se contente de prendre acte de la demande ; « *un contrôle de recevabilité minimal* »¹⁶⁸³ est toutefois effectué. Les sénateurs ont également souhaité que les fonctions de président et de rapporteur soient partagées entre la majorité et l'opposition ; en revanche, la fonction de rapporteur revient de droit au groupe qui a fait usage de son droit de tirage afin que celui-ci soit véritablement effectif¹⁶⁸⁴.

Depuis juin 2009, dix commissions d'enquête ont été créées sur le fondement du « droit de tirage », aucune n'ayant été créée selon la procédure normale :

- commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1v), créée en 2010 par le groupe SRC;
- commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, créée en 2012 par le groupe UMP ;
- commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques, créée en 2012 ;

¹⁶⁸⁰ GELARD Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution, présentée par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, op. cit.*, p. 19.

¹⁶⁸¹ Entretien avec le Secrétariat général du Sénat.

¹⁶⁸² Le groupe politique doit tout de même formuler sa demande au plus tard une semaine avant la réunion de la Conférence des présidents afin qu'elle prenne acte de cette demande : si le droit de tirage des groupes ne peut être remis en cause par la Conférence des Présidents, il s'agit toutefois d'exercer un « *minimum de contrôle de recevabilité* »¹⁶⁸².

¹⁶⁸³ GELARD Patrice, *Compte-rendu des débats, Sénat, séance du 2 juin 2009*. Il s'agit notamment de veiller au respect de l'article 11 de la Constitution.

¹⁶⁸⁴ Art. 6 bis, RS.

- commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé, créée en 2012 par le groupe Ecologiste ;
- commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage, créée en 2013 par le groupe SRC ;
- commission d'enquête sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières en ses conséquences fiscales et sur les équilibres économiques ainsi que sur l'efficacité du dispositif législatif, juridique et administratif destiné à la combattre, créée en 2013 par le groupe communiste;
- commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu *in fine* pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds, créée en 2013 par le groupe SRC ;
- commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, créée en 2014 par le groupe UDI ;
- commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays, créée en 2014 par le groupe communiste ;
- commission d'enquête sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession, créée en 2015 par le groupe LR.

Au Sénat, le droit de tirage est désormais sanctuarisé et ne souffre aucune négociation, contrairement à l'Assemblée nationale : les groupes politiques sont farouchement attachés à cette liberté que leur a confié le règlement.

B. Le renforcement du contrôle en séance publique

La réforme du règlement a été pour les sénateurs l'occasion de donner une plus grande visibilité aux travaux de contrôle : ces derniers sont conscients de la faible perception du contrôle parlementaire chez les citoyens. Un rapport, commandé en 2008 par le Président du Sénat, est parvenu à la conclusion qu'il convenait de « *mettre les résultats à la hauteur des efforts entrepris* »¹⁶⁸⁵, notamment à travers une meilleure information. Selon les auteurs du rapport, deux présupposés sont à l'origine de cette situation : le premier est que le pouvoir législatif « *disposerait d'une autonomie insuffisante par rapport à l'exécutif, du fait du système de la V^e République qui veut que la majorité parlementaire ait peu de liberté pour contrôler le*

¹⁶⁸⁵ GERARD Miquel, questeur du Sénat, TOCHARD Georges-Éric, directeur du secrétariat général de la présidence, *Rapport au président du Sénat sur « l'examen de la fonction de contrôle au Sénat et les moyens de sa valorisation*, Sénat, 2008.

gouvernement – en supposant qu'elle le souhaite – et que l'opposition est insuffisamment associée au système de décision »¹⁶⁸⁶. Le second est, aussi bien pour la doctrine que pour les Français, que le contrôle est perçu comme la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement¹⁶⁸⁷. L'affirmation constitutionnelle de la fonction de contrôle a vocation à mettre fin à ces deux présupposés. Pour le Sénat, l'enjeu est donc de rendre cette fonction « *plus consciente pour les parlementaires, plus concrète et plus visible par nos concitoyens* »¹⁶⁸⁸. Concrètement, cela se manifeste par une plus grande publicité des travaux de contrôle. En effet, le Sénat ne cache pas sa volonté d'« *emprunter de manière organisée et systématique les différents canaux susceptibles d'atteindre le citoyen* »¹⁶⁸⁹. Les assemblées ont dû s'adapter à l'importante croissante prise par les médias et les réseaux sociaux ; pour cela, elles se sont dotées d'outils tels que service de relations presse, site Internet en constante évolution, compte officiel dans les réseaux sociaux, chaînes de télévision etc...¹⁶⁹⁰

Fort de cette dynamique, le Sénat a renforcé le contrôle en séance publique. Il s'est d'abord tourné vers le questionnement, qui est le mode de contrôle le plus visible et le plus connu des citoyens. Au Sénat aussi, les questions orales constituent un temps fort de l'activité parlementaire : même si elles sont moins médiatisées qu'à l'Assemblée nationale, elles bénéficient d'une grande visibilité dans les médias et sont facilement utilisables sur les sites Internet des sénateurs ou les réseaux sociaux. La réforme du règlement du Sénat a donc créé une nouvelle catégorie de questions, les questions thématiques cribles, qui viennent s'ajouter aux questions orales sans débat et aux questions écrites.

L'article 34 du règlement du Sénat, issu de la révision de juin 2009, prévoyait :

« *Art. 75 ter. - 1. - L'ordre du jour du Sénat comporte deux fois par mois des questions cribles thématiques.*

« *2. - La Conférence des présidents fixe les caractéristiques de ces questions, la procédure en séance et arrête la répartition de leur nombre entre*

¹⁶⁸⁶ DELCAMP Alain, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif », *op.cit.*, p. 110.

¹⁶⁸⁷ *Idem.*

¹⁶⁸⁸ *Idem.*

¹⁶⁸⁹ DELCAMP Alain, *ibid.*, p. 117.

¹⁶⁹⁰ LCP, Public Sénat.

les groupes en tenant compte de leur importance numérique de sorte que chaque groupe dispose au minimum d'une question à chaque séance »¹⁶⁹¹.

A partir d'octobre 2009, des questions cribles thématiques ont été inscrites à l'ordre du jour du Sénat deux fois par mois ; elles se tenaient le jeudi entre 15 h et 15 h 45 et étaient retransmises en direct sur *France 3* et *Public Sénat*. La Conférence des Présidents avait établi que neuf questions au maximum pouvaient être posées ; chaque groupe politique devait pouvoir poser au moins une question ; la Conférence des Présidents choisissait le thème des questions. En séance, la procédure était très similaire à celle des questions orales sans débat : l'auteur de la question disposait de deux minutes pour poser sa question avant que le ministre ne réponde en deux minutes également ; l'auteur de la question ou un sénateur appartenant au même groupe politique bénéficiait d'une dernière minute pour répondre au ministre. Enfin, les thèmes étaient déterminés par les groupes politiques, à tour de rôle.

Pour la session 2014-2015, les thèmes choisis ont été :

- Réforme de la dotation globale de fonctionnement (11 juin 2015)
- Réforme du collège (28 mai 2015)
- Forêt française (7 mai 2015)
- Services à la personne (12 mars 2015)
- Rythmes scolaires (22 janvier 2015)
- Industrie du tourisme (4 décembre 2014)
- Quel financement pour les transports collectifs en France ? (20 novembre 2014)
- Logement étudiant (6 novembre 2014)
- Accords de libre-échange (23 octobre 2014)

Les questions cribles thématiques ont connu un succès mitigé¹⁶⁹² : non seulement il était difficile de trouver des thèmes qui collaient à l'actualité mais les groupes politiques peinaient à s'entendre sur les thèmes à aborder. Au fil des séances, ces questions ont fini par être posées dans un hémicycle quasi vide ; en outre, leur caractère souvent technique les rendaient difficiles d'accès. L'audience télévisée de ces questions était très faible, sans compter que la diffusion en direct d'un Hémicycle très clairsemé nuisait à l'image du travail sénatorial ; si bien que la plupart des sénateurs étaient favorables à leur suppression¹⁶⁹³. Ce fut chose faite en 2015.

¹⁶⁹¹ Art. 34, RS.

¹⁶⁹² En 2014-2015, le Sénat a discuté 96 questions cribles thématiques.

¹⁶⁹³ Entretien avec un des directeurs de la division du contrôle.

L'autre mode de contrôle par excellence, aisément médiatisable, c'est le débat en séance publique. A la différence du travail en commission, plus opaque, les débats se déroulant dans l'Hémicycle sont publics et disponibles dans leur intégralité sur le site Internet du Sénat¹⁶⁹⁴. Lors de la réforme du règlement en 2009, les sénateurs ont mis en place une nouvelle catégorie de débats : le débat d'initiative sénatoriale. Cette procédure permet à un groupe, à une commission permanente ou spéciale, à la commission des Affaires européennes ou à une délégation de demander à la Conférence des Présidents l'inscription à l'ordre du jour d'un débat. Ce dernier se déroule lors de la semaine réservée chaque mois par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ; il peut également se tenir dans la journée mensuelle réservée à l'opposition et aux groupes minoritaires¹⁶⁹⁵. Cette procédure a connu un certain succès comme en témoigne le nombre de débats organisés :

Session parlementaire	Nombre de débats d'initiative sénatoriale
2009-2010	1
2010-2011	22
2011-2012	9
2012-2013	40
2013-2014	36
2014-2015	30

Organisés sur des sujets très divers, ces débats présentent l'avantage de nourrir la semaine de contrôle et donnent l'occasion aux sénateurs d'aborder des sujets liés à

¹⁶⁹⁴ C'est également vrai pour l'Assemblée nationale. Les débats sont disponibles sous forme de vidéos mais aussi sous forme écrite, dans la rubrique « compte-rendu des débats ».

¹⁶⁹⁵ GELARD Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution, présentée par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, op.cit., p. 90 ; art. 73 undecies, RS.*

l'actualité, qui ne nécessitent pas d'investigations approfondies : bilan annuel de la législation, avenir des agences régionales de santé, la Corse et la réforme territoriale... Ils permettent également à l'opposition d'interroger librement le Gouvernement sans la censure du fait majoritaire.

Les débats d'initiative sénatoriale s'inscrivent dans un processus enclenché depuis de nombreuses années. Depuis 2004, le Sénat cherche à promouvoir le débat en séance publique sur les activités de contrôle : cette année-là, le Sénat avait souhaité permettre l'inscription à son ordre du jour d'un débat de contrôle lors de la semaine sénatoriale d'initiative ; il pouvait s'agir d'un débat budgétaire, portant sur l'utilisation des crédits publics, d'un débat sur l'application par le Gouvernement des lois votées par le Parlement ou encore d'un débat sur les suites réservées par le gouvernement aux propositions des sénateurs. Satisfait des résultats obtenus, le Sénat a souhaité développer cette formule avec les débats d'initiative sénatoriale.

Section 2. Une interprétation originale de la réforme constitutionnelle

Lors des débats sur la réforme constitutionnelle, les sénateurs n'ont pas manqué d'exprimer leurs réserves sur l'attribution d'une compétence au Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques. Ils considéraient que le Parlement n'en avait pas les moyens – matériels et méthodologiques – mais également que c'était un domaine étranger à la culture éminemment politique du Parlement. Parce que l'évaluation des politiques publiques était un concept qui avait été utilisé lors de la révision constitutionnelle « *sans faire l'objet d'une définition* »¹⁶⁹⁶, le Sénat l'a interprété à sa manière. C'est pourquoi, malgré la réécriture de l'article 24 de la Constitution, le Sénat est demeuré fidèle à ses pratiques institutionnelles (§1) : en matière d'évaluation, la Chambre Haute a choisi de développer l'évaluation législative, qu'elle pratiquait depuis déjà plusieurs décennies, mais qui « *n'est qu'un élément parmi d'autres de la mise en œuvre de ces politiques publiques* »¹⁶⁹⁷ (§2).

¹⁶⁹⁶ Entretien avec un administrateur de la division du contrôle.

¹⁶⁹⁷ ASSOULINE David, « Evaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les parlements ? », Sénat, colloque, 5 décembre 2013.

§ 1. Une assemblée attachée à ses pratiques institutionnelles

Si les sénateurs ont salué la reconnaissance officielle de la fonction de contrôle, ils n'ont pas jugé que la réforme constitutionnelle de 2008 était une révolution ; elle a été perçue comme la reconnaissance de pratiques existantes et l'invitation à aller plus loin.

Le Sénat est attaché à ses pratiques institutionnelles : il considère que le contrôle est un pouvoir propre, qu'il exerce de manière autonome. Il revendique donc son indépendance par rapport à l'Assemblée nationale : à la différence de cette dernière, le Sénat se définit comme « *une assemblée permanente, qui dispose d'une relative autonomie par rapport au Gouvernement et qui travaille dans un esprit de pragmatisme* »¹⁶⁹⁸. C'est pourquoi, au Sénat, l'évaluation est conçue selon les mêmes critères que le contrôle. Elle doit s'exercer de manière continue : la Chambre Haute a donc choisi de développer les structures permanentes d'évaluation : les délégations sénatoriales (A). L'évaluation doit également tendre vers l'amélioration de la qualité de la loi : le Sénat porte donc une grande attention à la qualité des études d'impact (B).

A. Le renforcement des structures permanentes d'évaluation : les délégations sénatoriales

Sur son site Internet, le Sénat a inséré à la fin de sa page consacrée au contrôle du Gouvernement un onglet intitulé « *les travaux d'évaluation et d'expertise* »¹⁶⁹⁹ : y sont regroupés, l'OPECST, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, la MECSS et les différentes délégations sénatoriales créées depuis 2009. Le Sénat a développé des structures permanentes d'évaluation afin de créer les conditions d'une évaluation elle aussi continue. A partir de 2009, il a mis en place de nouveaux organes d'information extra-législatifs : les délégations sénatoriales. A la différence des délégations et des offices parlementaires,

¹⁶⁹⁸ Entretien avec un directeur de la division du contrôle.

¹⁶⁹⁹ www.senat.fr, *Le contrôle du gouvernement*, consulté le 12 mai 2015.

qui nécessitent le vote d'une loi, le Sénat a créé ces structures par des décisions extra-législatives unilatérales¹⁷⁰⁰. Il était ainsi assuré de mettre en œuvre librement sa nouvelle compétence évaluative, sans l'appréciation de l'Assemblée nationale ; après le bras de fer parlementaire auquel a donné lieu la définition des compétences du CEC, les députés auraient très probablement modifié en substance les choix du Sénat.

Le 7 avril 2009, l'Instruction générale du Bureau du Sénat a donc institué trois nouvelles délégations, propres au Sénat, dotées d'un secrétariat commun : la délégation sénatoriale à la prospective (1), celle aux collectivités territoriales et à la décentralisation (2) et celle à l'Outre-Mer (3). Satisfait des résultats obtenus, le Sénat a créé en 2014 une quatrième délégation sénatoriale, dédiée aux entreprises (4).

1. La délégation sénatoriale à la prospective

Avec la crise économique de 2008, la Chambre Haute a considéré que le contrôle budgétaire était plus que jamais une priorité ; elle a donc choisi de transformer la délégation pour la planification en délégation sénatoriale à la prospective.

Le président du Sénat de l'époque, M. Gérard Larcher, est à l'origine de cette délégation¹⁷⁰¹. Il considérait que la prospective est une activité fondamentale, qui constitue « *l'une des trois composantes de l'activité sénatoriale, au côté de l'exercice par [le Sénat] de ses fonctions de législation et de contrôle de l'Exécutif* »¹⁷⁰². C'est pourquoi, le président Larcher a souhaité instituer cette délégation afin « *de rendre cette mission prospective plus visible, plus formelle, plus systématique, et il était urgent de lui fournir un cadre et des moyens spécifiquement dédiés* »¹⁷⁰³.

Cette dernière est chargée de réfléchir aux transformations, non seulement de l'économie, mais aussi de la société, ce qui a considérablement élargi son champ d'investigation. La délégation sénatoriale à la prospective constitue une tentative de

¹⁷⁰⁰ Arrêté du Bureau du Sénat ou décision d'une commission permanente par exemple.

¹⁷⁰¹ BOURDIN Joël, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale pour la prospective sur « Parlement et prospective : regards croisés »*, Actes de l'atelier de prospective du 28 janvier 2010, Sénat, n°2170, 8 février 2010, p. 7.

¹⁷⁰² *Idem.*

¹⁷⁰³ *Ibid.*, p. 8.

développer au Sénat une évaluation *ex ante* : elle a pour mission d'élaborer « *des scénarios d'évolution relatifs aux sujets qu'elle étudie* »¹⁷⁰⁴ : emploi, pauvreté, énergies renouvelables, commerce électronique... Or, ces scénarios constituent des « *exercices lourds et difficiles qui nécessitent l'identification de variables clés et la prise en compte de différentes hypothèses d'évolution* »¹⁷⁰⁵. Le Bureau du Sénat avait une idée précise de la manière dont la délégation devait travailler : selon lui, tout travail de prospective suppose « *un cadrage macroéconomique préalable* »¹⁷⁰⁶. Faisant siens les principes de Gaston Berger, le « père » de la prospective en France, le Sénat estime qu'il ne faut pas opposer prospective et prévision économique mais les associer, tout en veillant à ne pas les confondre ; « *prospective et prévision ne se confondent pas dans la mesure où la prospective doit s'efforcer d'anticiper les changements ou les ruptures qui vont affecter l'avenir à plus long terme* ». ¹⁷⁰⁷

Au Sénat, la prospective est conçue comme devant être « *transversale et pluridisciplinaire tout en mobilisant des méthodes rigoureuses* »¹⁷⁰⁸. Elle constitue aussi une démarche collective, « *au-delà des appartenances politiques, en se nourrissant, par la rencontre et l'échange, de l'expertise de spécialistes reconnus dans leurs domaines respectifs* »¹⁷⁰⁹. La délégation privilégie les échanges. Pour réaliser ses travaux, elle combine des formes classiques de travail (auditions, analyses d'études et de rapports d'information, consultations des associations nationales d'élus) avec d'autres méthodes plus innovantes : tables rondes thématiques appelées « ateliers de prospective », sondages d'opinion, visites de terrain, partenariats avec des institutions étrangères¹⁷¹⁰. Elle établit son programme de travail pour la session parlementaire lors de sa seconde réunion, début novembre. Les thèmes des rapports sont choisis de manière collégiale : les sénateurs proposent au président de la délégation des sujets qu'ils décrivent dans des lettres d'intention ; ces sujets font alors l'objet d'une discussion entre l'ensemble des membres de la délégation.

¹⁷⁰⁴ www.senat.fr, *Délégation sénatoriale à la prospective*, consulté le 10 juin 2017.

¹⁷⁰⁵ *Idem.*

¹⁷⁰⁶ BOURDIN Joël, *Compte-rendu de la délégation sénatoriale à la prospective*, 7 octobre 2009.

¹⁷⁰⁷ *Idem.*

¹⁷⁰⁸ *Idem.*

¹⁷⁰⁹ KAROUTCHI Roger, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les entretiens de la prospective*, Sénat, n°649, 21 juillet 2015, p. 5.

¹⁷¹⁰ www.senat.fr, *Délégation sénatoriale à la prospective*, consulté le 10 juin 2017.

La délégation sénatoriale pour la prospective a produit vingt-six rapports entre 2009 et 2016 sur des sujets très variés¹⁷¹¹. Très prolifique à ses débuts¹⁷¹², l'activité de la délégation tend à diminuer, preuve d'un certain essoufflement qui laisse à craindre pour son avenir¹⁷¹³. Conscient de cet enjeu, Roger Karoutchi, président de la délégation depuis le renouvellement triennal de 2014, a souhaité ouvrir « *un cycle d'audition à caractère généraliste* »¹⁷¹⁴ afin de la relancer : un certain nombre d'experts ont été invités à présenter « *leur vision de la société et de l'économie françaises pour les vingt ou trente prochaines années* »¹⁷¹⁵. Cette approche didactique visait à permettre à la délégation de « *dégager des thèmes porteurs d'avenir pour y consacrer des études plus approfondies* »¹⁷¹⁶. Cette dernière se tourne ainsi vers un travail plus qualitatif que quantitatif : peu de sujets traités mais en profondeur afin de crédibiliser son statut d'organe d'expertise.

2. La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a été créée afin « *d'informer le Sénat sur l'état de la décentralisation et sur toute question relative aux collectivités territoriales* »¹⁷¹⁷. Elle a pour mission de veiller « *au respect de la libre administration et de l'autonomie financière et fiscale de ces collectivités ainsi qu'à la compensation financière des transferts de compétences et de personnel. Elle est également chargée d'évaluer les conditions de l'application locale des politiques publiques intéressant les collectivités territoriales* »¹⁷¹⁸. Afin de

¹⁷¹¹ Annexe 12.

¹⁷¹² Six rapports ont été produits lors de la session 2009-2010, sept lors de la session 2010-2011 puis trois par session de 2011 à 2014 pour finir à deux par session de 2014 à 2016.

¹⁷¹³ Dès sa nomination, le Président Karoutchi a souligné « *un certain infléchissement du rythme annuel de publication, passé de quatre ou cinq rapports en 2010 et 2011 à trois depuis 2012* ». Il a donc demandé au Président du Sénat, M. Gérard Larcher, un renforcement du secrétariat de la commission afin de revenir à quatre ou cinq rapports publiés par ans ». Comptes rendus de la délégation sénatoriale à la prospective, 5 novembre 2014.

¹⁷¹⁴ KAROUTCHI Roger, *idem*.

¹⁷¹⁵ *Idem*.

¹⁷¹⁶ *Idem*.

¹⁷¹⁷ www.senat.fr, *Les Offices et délégations*, consulté le 2 mars 2017.

¹⁷¹⁸ *Idem*.

mener le travail le plus qualitatif possible, la délégation a choisi de se faire seconder par un comité d'experts, à l'image de celui qui entourait l'observatoire de la décentralisation ou de celui qui accompagne l'OPECST. Ce comité réunit « *des personnalités politiques, des représentants des associations nationales d'élus, des grandes institutions et des administrations centrales, ainsi que des économistes, des juristes, des spécialistes des finances locales et des spécialistes du droit comparé* »¹⁷¹⁹. La délégation peut également consulter d'autres experts, extérieurs au comité, selon les thèmes étudiés : ces derniers sont choisis par le Bureau de la délégation, sur proposition de ses membres. Quant au programme de travail, il est déterminé annuellement.

Cette délégation s'est révélée très active puisqu'elle a produit quarante-huit rapports entre 2009 et 2016¹⁷²⁰ : le Sénat représentant les collectivités territoriales, il n'est pas étonnant que la délégation ait eu une multitude de sujets à traiter. Mais malgré un travail prolifique, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales n'était pas satisfaite des suites accordées à ses rapports. Depuis 2011, elle a lancé plusieurs initiatives : MM. Jacques Mézard et Yves Détraigne ont été chargés de faire le point sur les suites données à leurs propositions sur la mutualisation dans le cadre intercommunal¹⁷²¹. Quant à Mme Jacqueline Gourault et M. Edmond Hervé, ils ont élaboré un rapport¹⁷²² synthétisant « *les propositions adoptées depuis la création de la délégation, en avril 2009, et susceptibles d'animer les discussions législatives à venir* »¹⁷²³ ; la délégation aspire notamment à ce que ses travaux soient mieux utilisés par les commissions permanentes.

La délégation sénatoriale à la prospective et celle aux collectivités territoriales, instituées en même temps, présentent une organisation similaire. Le Bureau du Sénat

¹⁷¹⁹ LAMBERT Alain, Compte-rendu de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, 3 novembre 2009.

¹⁷²⁰ Annexe 13.

¹⁷²¹ Voir LAMBERT Alain, DETRAIGNE Yves, MEZARD Jacques, SIDO Bruno, « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens », *Rapport fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales*, Sénat, n°495, 25 mai 2010.

¹⁷²² GOURAULT Jacqueline, HERVE Edmond, « Synthèse des propositions adoptées par la délégation aux collectivités territoriales susceptibles d'animer les discussions législatives à venir », *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités locales*, n°498, 10 avril 2013.

¹⁷²³ GOURAULT Jacqueline, *Compte rendus de la délégation aux collectivités territoriales*, mardi 26 mars 2013.

a décidé qu'elles seraient composées de trente-six membres après chaque renouvellement partiel ; chaque délégation peut se saisir de toute question entrant dans son champ de compétences. Elles peuvent également, en cas de besoin, demander le concours des commissions permanentes compétentes afin d'obtenir la communication de documents nécessaires à l'exercice de ses missions. Enfin, elles peuvent émettre des propositions et demander l'organisation de débats en séance publique.

3. La délégation sénatoriale aux outre-mer

En 2011, l'Instruction générale du Bureau du Sénat a souhaité mettre en place une nouvelle délégation sénatoriale aux outre-mer, chargée « *d'informer le Sénat sur l'état de la situation des collectivités visées à l'article 72-3 de la Constitution et sur toutes questions relatives à l'outre-mer* »¹⁷²⁴. Sa composition diffère des deux précédentes : y participent « *des sénateurs élus dans les collectivités visées à l'article 72-3 de la Constitution ainsi que d'un nombre équivalent de membres désignés par le Sénat de manière à assurer la représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes* »¹⁷²⁵. Elle a pour mission de prendre en compte « *[les] caractéristiques, [l]es contraintes et [l]es intérêts propres de ces collectivités* »¹⁷²⁶ et de veiller « *au respect de leurs compétences* »¹⁷²⁷. Enfin, parce que ces délégations sénatoriales ont intégré la nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques conférée au Parlement, elle est également chargée d'évaluer les politiques publiques « *intéressant les collectivités visées à l'article 72-3 de la Constitution et les conditions de leur application locale* »¹⁷²⁸. Parce que la délégation doit représenter les outre-mer, son Bureau assure une répartition proportionnelle des groupes mais reflète également la diversité de ces territoires ; il comprend des sénateurs représentant les quatre grandes zones

¹⁷²⁴ LAMBERT Alain, Compte-rendu de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, 3 novembre 2009.

¹⁷²⁵ *Idem.*

¹⁷²⁶ *Idem.*

¹⁷²⁷ *Idem.*

¹⁷²⁸ *Idem.*

géographiques : zone Atlantique, zone Pacifique, zone de l'Océan indien et l'Hexagone.

En termes d'organisation, le président de la délégation, M. Serge Larcher, sénateur de la Martinique, a souhaité qu'elle s'inspire du Comité de suivi de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, qu'il avait présidé de 2009 à 2011. Ce dernier fonctionnait « *main dans la main avec les commissions permanentes et la commission des affaires européennes* »¹⁷²⁹ : un référent dans chaque commission avait été désigné¹⁷³⁰, sur décision de la Conférence des Présidents, « *afin de créer des synergies, et pour que le Sénat s'exprime d'une même voix sur les questions relatives à l'outre-mer* »¹⁷³¹. Serge Larcher a donc proposé que des binômes soient créés, respectant une double parité : entre majorité et opposition, d'une part, sénateurs de l'Hexagone ou représentant les Français établis hors de France et sénateurs de l'outre-mer, d'autre part¹⁷³². Si le principe de parité majorité-opposition a fait l'unanimité, l'idée d'associer un sénateur de l'Hexagone avec un de l'outre-mer a soulevé des réticences¹⁷³³. Les commissions permanentes ont néanmoins volontiers accepté de collaborer avec la délégation sénatoriale aux outre-mer afin de travailler en synergie. Les binômes référents ont un triple rôle : « *organes de liaison avec les commissions permanentes, pour une information réciproque des initiatives prises par chacun ; organes de veille, chargés de sensibiliser les commissions permanentes aux questions de l'outre-mer ; organes de collaboration avec les rapporteurs désignés par la délégation sur les thèmes d'étude [...] retenus, ces derniers jouant un rôle d'impulsion et de coordination et associant à leurs travaux les binômes référents des commissions concernées* »¹⁷³⁴. Cette synergie visait à mieux sensibiliser les commissions permanentes à la question des outre-mer, notamment dans leurs activités législatives.

¹⁷²⁹ *Idem.*

¹⁷³⁰ Le plus souvent il s'agissait du rapporteur budgétaire.

¹⁷³¹ LARCHER Serge, Comptes rendus de la délégation sénatoriale aux outre-mer, 12 janvier 2012.

¹⁷³² *Idem.*

¹⁷³³ Le sénateur Georges Patient (SRC) avait peur que les travaux de la délégation ne soient placés « *sous surveillance hexagonale* », *ibid.*

¹⁷³⁴ LARCHER Serge, Comptes rendus de la délégation sénatoriale aux outre-mer, 23 février 2012.

La stratégie adoptée par la délégation a porté ses fruits. Ainsi, lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification de l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part, et l'Amérique centrale d'autre part, la commission des Affaires étrangères s'est interrogée sur ses répercussions pour les productions agricoles des Antilles et de la Guyane. Pour obtenir ces informations, la commission a demandé le report de l'examen en séance publique du projet de loi.

Lors du renouvellement triennal de 2014, la délégation a souhaité renforcer sa coopération avec les commissions permanentes. Elle a choisi de nommer à nouveau des référents pour chaque commission, en souhaitant qu'ils « *jouent désormais un rôle actif de courroie de transmission entre la délégation et les commissions, dans un souci d'information mutuelle* »¹⁷³⁵.

Pour garder de bonnes relations avec les commissions permanentes, la délégation veille à ne pas interférer avec le processus législatif : lorsqu'un texte traite d'une question qui intéresse au premier chef les outre-mer, elle initie un travail d'information le plus en amont possible afin d'éclairer les débats ultérieurs. Elle veille également à laisser aux commissions permanentes leurs « *pré-carré* »¹⁷³⁶ ; elle ne traite que des sujets transversaux, qui « *n'interfèrent pas dans les situations locales particulières* »¹⁷³⁷. Ses méthodes de travail sont classiques : auditions, visites de terrains, études de notes. A la demande de ses membres, lors de sa création, elle a également organisé des conférences pour assurer des remises à niveaux sur certains sujets.

La délégation sénatoriale pour les outre-mer s'est montrée elle aussi prolifique avec vingt-et-un rapports publiés entre 2011 et 2016¹⁷³⁸. Et ce malgré des moyens humains limités : elle aussi n'a pas eu de secrétariat dédié et doit partager un *pool* d'administrateurs avec les autres délégations.

4. La délégation sénatoriale aux entreprises

¹⁷³⁵ MAGRAS Michel, Comptes rendus de la délégation sénatoriale aux outre-mer, 20 novembre 2014.

¹⁷³⁶ *Idem*.

¹⁷³⁷ LARCHER Serge, Comptes rendus de la délégation sénatoriale aux outre-mer, 12 janvier 2012

¹⁷³⁸ Annexe 14.

En 2014, le Bureau du Sénat, satisfait du travail réalisé par les délégations sénatoriales, en a instauré une nouvelle, dédiée aux entreprises¹⁷³⁹ ; l'idée était de créer une « *instance transversale permettant de recueillir les attentes des entreprises et de coordonner l'action du Sénat envers elles* »¹⁷⁴⁰. La délégation sénatoriale aux entreprises est donc chargée « *d'informer le Sénat sur la situation et les perspectives de développement des entreprises, de recenser les obstacles à leur développement et de proposer des mesures visant à favoriser l'esprit d'entreprise et à simplifier les normes applicables à l'activité économique, en vue d'encourager la croissance et l'emploi dans les territoires* »¹⁷⁴¹. A ce titre, elle est compétente « *pour examiner les dispositions des projets et des propositions de loi comportant des normes applicables aux entreprises* »¹⁷⁴².

Voulue par le Président du Sénat, Gérard Larcher, la délégation, composée de quarante-deux sénateurs, est destinée à offrir aux chefs d'entreprise un interlocuteur privilégié au sein du Parlement. Elle favorise donc les échanges directs avec eux : rencontres avec des entrepreneurs, élaboration de sondages pour les interroger directement, visites d'entreprises.

Dès sa création, la délégation a envoyé à un panel de chefs d'entreprise un sondage comportant deux volets. Le premier était consacré à l'identification des secteurs dans lesquels les normes applicables aux entreprises sont les plus pesantes ; il ciblait les Petites et Moyennes Entreprises (PME) et les sous-traitants. Le second comprenait un questionnaire sur les pratiques locales facilitant l'accueil et la vie des entreprises¹⁷⁴³ ; il était destiné aux Entreprises de Taille Intermédiaires (ETI). Ce sondage a été réalisé par une entreprise spécialisée via un questionnaire téléphonique.

La présidente de la délégation, Mme Elisabeth Lamure, était soucieuse de montrer que « *les sénateurs ne sont pas déconnectés de l'entreprise* »¹⁷⁴⁴ ; elle a lancé plusieurs initiatives destinées à rapprocher le Sénat et les entreprises. L'une des

¹⁷³⁹ Arrêté de Bureau n° 2014-280 du 12 novembre 2014.

¹⁷⁴⁰ LAMURE Elisabeth, Comptes rendus de la délégation sénatoriale aux entreprises, 4 décembre 2014.

¹⁷⁴¹ www.senat.fr, *La délégation sénatoriale aux entreprises*, consulté le 18 juillet 2017.

¹⁷⁴² *Idem*.

¹⁷⁴³ LAMURE Elisabeth, Comptes rendus de la délégation sénatoriale aux entreprises, 4 décembre 2014.

¹⁷⁴⁴ LAMURE Elisabeth, Comptes rendus de la délégation sénatoriale aux entreprises, 17 décembre 2014.

innovations majeures a été l'organisation de stages d'immersion pour les membres de la délégation dans les entreprises. En termes de communication, la Présidente avait imaginé ouvrir un blog et établir un partenariat avec la presse économique, *Les Echos* par exemple¹⁷⁴⁵. Si ces projets n'ont pas abouti, la page de la délégation, sur le site du Sénat, présente plusieurs onglets qui permettent de suivre l'actualité de cette dernière : « *Initiatives d'ordre législatif de la délégation* », « *Les déplacements de la délégations* », « *Etudes publiées par la délégation* ». En outre, la délégation publie une lettre d'information¹⁷⁴⁶, présentant les activités passées et celles à venir dans les prochains mois.

La délégation aux entreprises aspire à renouveler l'action politique grâce à une démarche participative : elle « *inaugure ainsi une nouvelle manière pour le Sénat d'exercer sa mission : aller régulièrement au contact direct du terrain pour nourrir sa réflexion et son activité de législateur à Paris, plutôt qu'entendre au Sénat les représentants institutionnels des acteurs de terrain* »¹⁷⁴⁷. Elle a donc réalisé de nombreux déplacements : très active, depuis janvier 2015 la délégation est allée à la rencontre de plus de deux-cents entrepreneurs dans près de dix départements ainsi qu'à Londres.

La délégation porte une grande attention aux suites accordées à ses travaux. Afin que ces derniers soient suivis d'effets, elle n'hésite pas à prendre des initiatives législatives : sur la base des témoignages recueillis, les sénateurs interrogent le Gouvernement, déposent des amendements ou des propositions de loi¹⁷⁴⁸. Parce qu'elle privilégie les contacts directs, dans un souci d'efficacité, la délégation communique elle-même auprès des entreprises. Ainsi, afin « *de donner échos à leurs initiatives et de faire vivre les relations qu'elle a commencé à tisser avec les entrepreneurs* »¹⁷⁴⁹, ces derniers ont été invités au Sénat pour une journée qui leur

¹⁷⁴⁵ *Idem*. Mme Lamure avait imaginé que ce partenariat soit lancé par la publication dans ce journal d'une étude qui répertierait les liens entre les sénateurs et l'entreprise.

¹⁷⁴⁶ Deux numéros ont paru jusqu'à présent : un en 2015 et un en 2016.

¹⁷⁴⁷ www.senat.fr, « Les échos du terrain : six mois de rencontres avec les entrepreneurs, *Rapport d'information de Mmes Elisabeth LAMURE, Annick BILLON, M. Gilbert BOUCHET, Mme Nicole BRICQ et M. Henri CABANEL, fait au nom de la Délégation aux entreprises*

¹⁷⁴⁸ LAMURE Elisabeth, Comptes rendus de la délégation sénatoriale aux entreprises, 17 décembre 2014

¹⁷⁴⁹ *Idem*

était dédiée¹⁷⁵⁰ : cette « *journée des entreprises* » visait « à valoriser l'entreprise et encourager sa réussite, d'abord en cherchant comment lui simplifier la vie mais aussi en l'aidant à identifier ses propres clefs de succès »¹⁷⁵¹.

La « journée des entreprises » a eu lieu le 31 mars 2016. Après une présentation des activités de la délégation, une table ronde a été organisée sur la question de la simplification administrative. En début d'après-midi, un échange s'est tenu entre les entrepreneurs français installés à Londres et ceux implantés sur le territoire national. Les participants ont ensuite été invités à assister à la séance de questions au Gouvernement avant de reprendre leurs échanges sur les facteurs du succès. La journée s'est conclue par un mot du Président du Sénat, M. Gérard Larcher, et la remise des prix EFQM en présence du Directeur général du groupe AFNOR.

Par cette initiative, les sénateurs ont cherché à rapprocher les parlementaires du monde de l'entreprise, qu'on les accuse bien souvent de méconnaître.

En parallèle de ses nombreuses activités dédiées au *networking*, la délégation a mené quelques « *études de fond pour éclairer le législateur* »¹⁷⁵². Elle a ainsi produit onze rapports depuis sa création, dont sept seulement concernent l'analyse détaillée d'une problématique entrepreneuriale¹⁷⁵³. En ce qui concerne les analyses de fond, la délégation n'hésite pas à commander des études à différents instituts de recherche sur des sujets législatifs :

En mai 2015, la délégation a commandé à l'Institut de recherche allemand IFO une étude de l'effet sur l'emploi des seuils sociaux en France et en Allemagne. Cette étude était composée de trois parties : la première consacrée aux « *obligations différenciées qui, en matière de droit du travail, pèsent sur les entreprises selon leur nombre d'employés dans chaque pays* »¹⁷⁵⁴ ; la seconde « à l'analyse empirique des Petites et Moyennes Entreprises du secteur de la manufacture »¹⁷⁵⁵ ; la troisième à l'évaluation des « *différentes propositions de réformes* »¹⁷⁵⁶. Les sénateurs de la délégation se sont servis de cette étude lors des débats sur le projet de loi pour la croissance,

¹⁷⁵⁰ Elle a eu lieu le 31 mars 2016.

¹⁷⁵¹ Sénat, « 31 mars : journée des entreprises au Sénat », Communiqué de presse, 21 mars 2016

¹⁷⁵² Délégation sénatoriale aux entreprises, « *Que fait pour vous la délégation sénatoriale aux entreprises* », Lettre d'information, n°1, septembre 2015.

¹⁷⁵³ Annexe 15.

¹⁷⁵⁴ IFOP, « Effet sur l'emploi des seuils sociaux en France et en Allemagne », *Étude réalisée à la demande de la Délégation sénatoriale aux entreprises*, 28 mai 2015.

¹⁷⁵⁵ *Idem.*

¹⁷⁵⁶ *Idem.*

l'activité et l'égalité des chances économiques¹⁷⁵⁷, ainsi que sur celui relatif au dialogue social et à l'emploi¹⁷⁵⁸.

La délégation a confié une autre étude à l'Institut Français d'Opinion Publique (IFOP) sur « *la façon dont les Entreprises de taille intermédiaire (ETI) se sentent accueillies par les collectivités territoriales et soutenues par elles dans leur développement* »¹⁷⁵⁹. Elle est destinée à élaborer un guide de bonnes pratiques à destination des collectivités locales pour mieux accompagner les ETI.

La délégation commande ces études dans la perspective de l'examen de projets de lois, afin d'éclairer le législateur. Elle a pris un parti clair : elle ne procède pas aux évaluations mais s'en sert pour légiférer au mieux.

Satisfaite des résultats obtenus lors des deux dernières commandes, la délégation a lancé en 2016 deux nouvelles études sur des sujets législatifs qui inquiètent les entreprises :

- la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, à l'égard de leurs filiales, sous-traitants et fournisseurs, afin de prévenir la survenance de drames humains et environnementaux : adoptée par l'Assemblée nationale en mars 2015, elle a été rejetée en première lecture par le Sénat le 18 novembre 2015. Le Sénat a considéré que « *ce texte soulevait des interrogations constitutionnelles et risquait de porter atteinte de façon disproportionnée à l'attractivité de la France et à la compétitivité des entreprises françaises* »¹⁷⁶⁰. Afin d'apporter un éclairage plus économique lors des débats relatifs à cette proposition de loi, l'étude devait décrire « *sous l'angle statistique, le profil des entreprises concernées (nombre emplois, zone, secteur, concurrence internationale...) et analyser la nature et le nombre des filiales et sous-traitants localisées à l'étranger* »¹⁷⁶¹.
- Pour préparer les débats sur le projet de loi relatif au droit du travail annoncé par le Gouvernement, la Délégation a demandé à l'institut IFO de Munich de mener une étude comparative sur les « *pouvoirs et la représentativité des représentants des salariés dans l'entreprise* », en France et en Allemagne¹⁷⁶². Cette étude devait présenter une description de la législation en vigueur en France et en Allemagne, une analyse des effets de ces dispositifs sur les entreprises françaises et allemandes et une évaluation de pistes de réforme possibles pour la France. Sur ce dernier point, l'étude devait évaluer les propositions faites par M. Jean-Denis Combrexelle dans son rapport au Premier ministre de septembre 2015 sur la négociation collective, le travail et l'emploi¹⁷⁶³.

La multiplication de ces délégations sénatoriales confirme le parti pris par le Sénat de privilégier les structures permanentes d'évaluation aux structures temporaires afin que l'évaluation puisse être menée de manière continue.

¹⁷⁵⁷ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

¹⁷⁵⁸ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

¹⁷⁵⁹ Délégation sénatoriale aux entreprises, Lettre d'information n°1, *ibid.*

¹⁷⁶⁰ *Ibid.*, Lettre d'information, n°2, 2016.

¹⁷⁶¹ *Idem.*

¹⁷⁶² *Idem.*

¹⁷⁶³ *Idem.*

Néanmoins, le Sénat reste une arène politique, où la répartition des postes entre les différents groupes politiques constitue un enjeu institutionnel majeur. Ces délégations sénatoriales ont aussi été instituées pour des raisons politiques : elles permettaient de « *créer de nouveaux strapontins pour quatre parlementaires supplémentaires : chaque groupe politique pouvait, à l'époque, avoir la présidence d'une délégation* »¹⁷⁶⁴.

B. Une attention particulière portée aux études d'impact

Le Sénat est très vigilant quant à la qualité des études d'impact, très aléatoire d'un texte à l'autre. Alors qu'ils avaient salué cette nouvelle obligation constitutionnelle, les sénateurs jugent durement les études d'impact produites jusqu'à présent ; ils estiment qu'« *avec la précipitation avec laquelle sont rédigés les textes, les études d'impact sont très médiocres ; les services n'arrivent pas à suivre la cadence* »¹⁷⁶⁵. A tel point que deux ou trois fois, le Sénat a été « *à deux doigts de rejeter l'inscription à l'ordre du jour d'un texte* »¹⁷⁶⁶. En juin 2014, la Conférence des Présidents du Sénat a refusé l'inscription à l'ordre le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, en vertu de l'alinéa 5 de l'article 29 du Règlement du Sénat : elle estimait que « *les délais très contraints du calendrier qui lui ont été imposés - quatorze jours entre le dépôt du projet de loi sur le Bureau du Sénat et l'ouverture de la discussion en séance publique - ne lui ont pas permis de procéder au débat approfondi et serein nécessaire aux enjeux portés par une réforme d'une telle ampleur* »¹⁷⁶⁷ ; le Gouvernement l'a accusé de se perdre « *dans des manœuvres*

¹⁷⁶⁴ Entretien avec un directeur de la division de la législation et du contrôle.

¹⁷⁶⁵ *Idem.*

¹⁷⁶⁶ *Idem.* En 2012, des voix se sont élevées en Conférence des Présidents pour refuser l'inscription à l'ordre du jour du projet de loi relatif à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

¹⁷⁶⁷ BUFFET François-Noël, *Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, Sénat, n°42, octobre 2014, p. 9.

procédurales visant à retarder l'examen »¹⁷⁶⁸ de ce texte. Indéniablement, ce rejet a eu des conséquences importantes. Sur le plan politique, il a créé un précédent : le Sénat n'a pas hésité à faire de l'étude d'impact une arme destinée à contraindre le Gouvernement à retirer un texte dont il ne voulait pas.

Sur le fond, ce rejet a contraint le Conseil Constitutionnel à se prononcer sur le contenu des études d'impact. Saisis par le Premier Ministre, les Sages ont retenu une définition « *purement formelle de l'étude d'impact* »¹⁷⁶⁹.

Le Conseil Constitutionnel n'a pas procédé à un examen qualitatif de l'étude d'impact : il s'est contenté de constater que l'étude d'impact du dit projet de loi « *expos[ait] les raisons des choix opérés par le gouvernement et en présente les conséquences prévisibles ; que, d'autre part, le contenu de cette étude d'impact répond[ait] à celles des autres prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qui trouvent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause* »¹⁷⁷⁰. Le Conseil Constitutionnel a tout de même reproché l'imprécision des économies sur l'emploi public que devait générer le projet de loi : le Gouvernement évoquait « *12 à 25 milliards d'euros* »¹⁷⁷¹ d'économie ou « *une dizaine de milliards d'euros* »¹⁷⁷². Sur ce point précis, le Conseil Constitutionnel a considéré « *qu'il ne saurait en particulier être fait grief à cette étude d'impact de ne pas comporter de développements sur l'évolution du nombre des emplois publics dès lors que le gouvernement ne mentionne pas la modification de ce nombre dans les objectifs poursuivis par ce projet de loi* »¹⁷⁷³.

Les sénateurs ont estimé que cette décision vidait de son sens initial le dispositif des études d'impact. Le rapport Goasguen-Mallot précisait, s'agissant de l'évaluation des conséquences, des coûts et des bénéfices attendus des dispositions envisagées, que « *la méthode de calcul retenue [est un] élément essentiel [...] pour assurer la crédibilité des évaluations quantitatives avancées* »¹⁷⁷⁴. Si les deux députés avaient

¹⁷⁶⁸ MEZARD Jacques, Exposé des motifs, *Proposition de loi organique visant à supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1er juillet 2014*, n°776, 23 juillet 2014.

¹⁷⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁷⁰ Conseil Constitutionnel, Décision n° 2014-12 FNR du 1 juillet 2014.

¹⁷⁷¹ CAZENEUVE Bernard, *Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, Sénat, n°635, 18 juin 2014.

¹⁷⁷² *Idem.*

¹⁷⁷³ *Idem.*

¹⁷⁷⁴ Voir chapitre 3. MEZARD Jacques et plusieurs de ses collègues, *Proposition de loi organique visant à supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à*

admis « *que toutes les incidences d'une réforme ne peuvent être exprimées de manière fiable sous forme monétaire* »¹⁷⁷⁵, ils insistaient sur la nécessité de « *rechercher une quantification des types d'impact en termes physiques ou matériels, voire de se livrer à une description aussi précise que possible de l'effet en cause : impact juridique, conséquences macro et micro-économiques, financières (pour le budget de l'État, les budgets des collectivités territoriales et, le cas échéant, pour d'autres personnes publiques ou privées), sociales (au regard de l'intérêt général et des intérêts particuliers en cause) et environnementales (coût pour le climat, la biodiversité, y compris, lorsque c'est possible, leur « coût carbone ») de la réforme envisagée* »¹⁷⁷⁶. Or, l'étude d'impact du projet de loi relatif aux régions ne contenait aucune évaluation de ce type : cette dernière s'apparentait plus à un exposé des motifs détaillé qu'à une véritable étude d'impact, et pourtant, elle a été approuvée par le Conseil Constitutionnel. Pour les sénateurs, l'étude d'impact était certes présente, mais uniquement formellement car sur le fond elle n'apportait aucune information, notamment en ce qui concerne l'impact sur les emplois publics¹⁷⁷⁷.

Fort de la décision du Conseil Constitutionnel, des sénateurs du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE) ont déposé une proposition de loi organique visant à simplifier le contenu des études d'impact, de manière à ne retenir que les que les catégories d'informations les plus objectives :

- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administration publique et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État.

l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1er juillet 2014, Sénat, n° 776, 23 juillet 2014, Exposé des motifs.

¹⁷⁷⁵ *Idem.*

¹⁷⁷⁶ Rapport d'information n° 2094 de MM. Claude GOASGUEN et Jean MALLOT sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi, Assemblée nationale, novembre 2009.

¹⁷⁷⁷ MEZARD Jacques, *ibid.*

Si ce texte n'a pas été adopté¹⁷⁷⁸, il a eu le mérite de lancer un débat de fond au Sénat.

§ 2. Une priorité au Sénat : l'évaluation législative

Lors des débats parlementaires relatifs à la réécriture de l'article 24 de la Constitution, le Sénat s'était montré hostile à ce que le Parlement évalue les politiques publiques ; il considérait que c'était une tâche réservée à l'administration, qui ne correspondait pas à la nature politique du Parlement (A). Malgré les dispositions votées en 2008, le Sénat est resté sur sa position initiale, préférant s'investir dans l'évaluation législative ; il a en effet choisi de n'évaluer qu'un seul pan des politiques publiques, celui de la qualité des textes votés (B).

A. L'évaluation des politiques publiques : un concept d'abord administratif

Les sénateurs ont considéré que l'évaluation des politiques publiques était avant tout un concept administratif. Or, même au sein de l'Exécutif, l'évaluation des politiques publiques peine à trouver sa place ; au point que les observateurs ont constaté que « *par comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, et notamment les pays anglo-saxons, la France n'a pas développé de véritable culture de l'évaluation des politiques publiques* »¹⁷⁷⁹. Le Secrétaire Général du Sénat partageait ce constat. Son influence s'est révélée déterminante dans la conception que le Sénat se fait de sa mission d'évaluation (1) : ce dernier a choisi de se concentrer sur le contrôle de l'application des lois, qu'il pratique depuis de nombreuses années (2).

1. L'influence déterminante du Secrétaire général du Sénat sur la doctrine sénatoriale en matière d'évaluation

¹⁷⁷⁸ Son auteur, Jacques Mézard a finalement retiré son texte car le groupe Socialiste avait réussi à faire rejeter l'article 1^{er} du texte, le vidant de son contenu. Il estimait que la question de la qualité des études d'impact méritait une loi constitutionnelle et non pas « *une proposition de loi d'humeur* ».

¹⁷⁷⁹ AGHION Philippe in MARTIN Gilles, « Pour une culture de l'évaluation des politiques publiques », *Idées économiques et sociales*, n°160, 2012, p. 80.

En 2009, le site du Sénat mentionnait qu'« *au contrôle classique s'ajoute un effort d'évaluation* ». Cette expression est tout à fait révélatrice de la conception qu'a le Sénat de l'évaluation des politiques publiques : outre l'élaboration de la loi, le Parlement doit prioritairement contrôler l'action du Gouvernement, l'évaluation des politiques publiques passant au second plan. Lors des débats consacrés à la révision constitutionnelle, les sénateurs ont clairement fait part de leurs réserves quant à la capacité du Parlement de réaliser ce genre d'évaluation. Une fois la réforme constitutionnelle votée, les sénateurs ont « *volontairement refusé de s'engager dans l'évaluation des politiques publiques* »¹⁷⁸⁰. La première personne opposée à ce concept n'est autre que le Secrétaire Général du Sénat, M. Alain Delcamp : en 2008, à titre personnel, il avait été « *hostile à ce que l'on mette l'évaluation des politiques publiques dans les compétences du Parlement* »¹⁷⁸¹; il considérait que c'était « *la transposition d'un concept interne à l'Administration qui n'avait pas trouvé son véritable équilibre* »¹⁷⁸². Le Secrétaire Général du Sénat estimait en outre que l'évaluation des politiques publiques était un concept « *presque vide* »¹⁷⁸³, qui n'était « *pas nécessaire pour que le contrôle soit efficace* »¹⁷⁸⁴. Si le Sénat s'était doté d'un comité comme l'Assemblée nationale, cela l'aurait mené à « *un suréquipement et à une attitude trop technocratique* »¹⁷⁸⁵. Sans compter que les sénateurs ne savaient pas « *si l'évaluation pourrait être coordonnée de manière vraiment efficace avec le contrôle classique* »¹⁷⁸⁶.

Enfin, Alain Delcamp craignait que l'évaluation des politiques publiques « *n'obscurcisse la spécificité du contrôle parlementaire* »¹⁷⁸⁷, qui est « *fondamentalement politique* »¹⁷⁸⁸; le Parlement n'a pas vocation à faire du « *contrôle de gestion* »¹⁷⁸⁹. Pour le Sénat, le principal problème de l'évaluation des politiques publiques, c'est qu'elle ne correspond pas à la nature du Parlement. Tout

¹⁷⁸⁰ Entretien avec un administrateur de la division du contrôle.

¹⁷⁸¹ *Idem.*

¹⁷⁸² *Idem.*

¹⁷⁸³ Entretien avec le Secrétariat général du Sénat.

¹⁷⁸⁴ *Idem.*

¹⁷⁸⁵ *Idem.*

¹⁷⁸⁶ *Idem.*

¹⁷⁸⁷ Entretien avec un administrateur de la division du contrôle.

¹⁷⁸⁸ *Idem.*

¹⁷⁸⁹ Entretien avec un sénateur UMP.

d'abord, l'évaluation des politiques publiques a des prétentions « *si ce n'est scientifiques tout au moins méthodologiques fortes* »¹⁷⁹⁰ ; or les parlementaires n'ont pas vocation à se transformer « *en chercheurs* »¹⁷⁹¹. Le contrôle est un acte politique, dans la mesure où « *ce sont des élus de terrain qui prennent un peu de recul par rapport à la législation mais qui gardent la proximité qui est la leur avec la réalité concrète. C'est un processus de vérification de la pertinence de la loi, débouchant sur des ajustements de la loi voire sur des initiatives destinées à améliorer les dispositifs juridiques* ». En outre, le temps de l'évaluation, qui est un temps long, s'accorde difficilement avec le temps politique, qui a de plus en plus tendance à être celui de l'immédiateté.

L'évaluation des politiques publiques est donc conçue par les sénateurs comme « *un outil du contrôle* »¹⁷⁹², « *un accessoire qui n'existe pas en soit* »¹⁷⁹³ : il s'agit pour eux d'« *une tâche très abstraite, dont il est difficile de tirer des conséquences pratiques* »¹⁷⁹⁴. Les sénateurs se sont demandés si l'évaluation était un contrôle supérieur avant de conclure que le contrôle était de l'évaluation : pour savoir si la loi est bien appliquée, ils évaluent la pertinence du dispositif par rapport aux objectifs.

La philosophie du Sénat est radicalement différente de celle de l'Assemblée nationale. Le Palais du Luxembourg considère que l'outil évaluatif doit être extérieur au Parlement. Il doit se situer à équidistance entre l'Exécutif et le législatif, s'appuyer sur la Cour des Comptes – ou éventuellement être une émanation de cette dernière – qui centralise les demandes d'évaluation de Gouvernement et des assemblées. Fort de cette philosophie, le Sénat, à travers son Secrétaire Général, avait développé une collaboration avec la Cour des Comptes bien avant la réforme constitutionnelle de 2008 : il considérait que « *c'était un élément de valorisation* »¹⁷⁹⁵ de son travail de contrôle, notamment en matière budgétaire. En outre, le Sénat a accordé beaucoup d'importance au traitement des enquêtes demandées à la Cour : cet effort a été d'ailleurs reconnu par la Cour des Comptes, qui « *fait une différence importante dans*

¹⁷⁹⁰ Entretien avec le Secrétariat général du Sénat.

¹⁷⁹¹ Entretien avec un sénateur PS.

¹⁷⁹² Entretien avec le Secrétariat général du Sénat.

¹⁷⁹³ *Idem.*

¹⁷⁹⁴ *Idem.*

¹⁷⁹⁵ *Idem.*

la manière dont l'Assemblée nationale et le Sénat traitent leurs enquêtes, considérant qu'elle sont mieux valorisées au Sénat »¹⁷⁹⁶ ; l'Assemblée nationale, très prise par les activités législatives, s'est parfois contentée de les publier en annexe de ses rapports budgétaires, sans autre traitement supplémentaire, ce qui n'a pas manqué de déplaire à la Cour. Le Sénat considère que s'il n'a pas les moyens d'évaluer lui-même, il est de son devoir de traiter sérieusement les enquêtes qu'il commande. Quant à son propre travail d'évaluation, il se concentre sur le contrôle de l'application des lois.

2. Le contrôle de l'application des lois : une tradition sénatoriale

Au Sénat, le contrôle de l'application des lois est une tradition ancienne, pratiquée depuis les années 70. En 1971, l'administration a mis en place un programme informatique dédié, intitulé Apleg : les administrateurs des commissions devaient recenser dans cette base les lois votées au Parlement qui nécessitent un texte réglementaire d'application et surveiller, à la lecture du Bulletin Quotidien, la publication de ces textes pour les enregistrer dans la base. L'objectif était d'établir des statistiques des textes parus ou manquants. Mais cet outil permettait aussi de déterminer en combien de temps, en moyenne, étaient pris les décrets d'application. Progressivement, la base Apleg s'est avérée incontournable, devant un outil central du travail sénatorial.

En parallèle des initiatives individuelles étaient menées : le sénateur du Loiret, Paul Masson, rapporteur de tous les textes sur la sécurité, écrivait aux ministères pour demander où en étaient les décrets d'application ; il considérait « *qu'il était de son devoir d'assurer le service après-vente* »¹⁷⁹⁷ de la loi. Quant à Jacques Larché, sénateur de la Seine-et-Marne et président de la commission des Lois dans les années 90, il a établi un corps de doctrine en matière de stratégie législative à adopter pour une meilleure application des lois. Il partait du constat que lorsqu'un article prévoit un décret d'application, cela laisse une grande liberté d'action au Gouvernement : non seulement ce dernier est libre de prendre ou non le décret mais il décide aussi de son

¹⁷⁹⁶ Entretien avec un fonctionnaire du Sénat, détaché durant une année à la Cour des Comptes.

¹⁷⁹⁷ Entretien avec un des directeurs de la délégation sénatoriale chargée du suivi de l'application des lois.

contenu. Pour Jacques Larché, le sénateur doit donc se demander « *s'il laisse cette liberté au Gouvernement ou s'il précise lui-même dans le texte le dispositif nécessaire à l'application de la norme, avec le risque de tomber sur une disposition réglementaire* »¹⁷⁹⁸. Il est donc arrivé « *assez souvent* »¹⁷⁹⁹ que les modalités pratiques de mise en œuvre soient directement introduites dans le texte de loi au lieu d'être renvoyées à un texte réglementaire. Le Gouvernement « *toussait un peu* »¹⁸⁰⁰, mais l'autorité de Jacques Larché faisait qu'il obtenait gain de cause ; cette pratique n'est plus de mise aujourd'hui où la censure du Conseil Constitutionnel est beaucoup plus stricte.

Depuis 1971, chaque commission permanente est tenue d'assurer un suivi de la parution des textes réglementaires qui relèvent de sa compétence : elle vérifie si les décrets ou les arrêtés nécessaires à l'application des dispositions législatives ont bien été pris avant d'analyser la conformité de leur contenu à la volonté du législateur. Tous les ans, les sept commissions permanentes établissent un bilan complet de ce suivi, présenté par le président de la commission. Les commissions peuvent ensuite, si elles le souhaitent, débattre des moyens nécessaires pour améliorer l'application des lois concernées. Ces bilans sont ensuite synthétisés par le service de la commission des Lois, dans un rapport intitulé « *Bilan annuel de l'application des lois* ». Ce rapport est présenté à la Conférence des Présidents ; le ministre chargé des relations avec le Parlement représente le Gouvernement. Grâce à cette présentation solennelle, le Sénat s'assure que le Gouvernement prenne connaissance de ce bilan ; ce dernier se voit obligé de répondre sur le fond et sur la forme.

Contrôler la bonne application des lois est un enjeu majeur pour le Parlement : il en va de la crédibilité de son action. Bien souvent, le travail du Parlement « *reste sans suite* »¹⁸⁰¹ : entre 1981 et octobre 2007, plus de deux-cent lois sont juridiquement entrées en vigueur tout en restant inapplicables¹⁸⁰². Le Sénat considère que la liberté que s'octroie le Gouvernement de ne pas prendre les décrets d'application décrédibilise l'action du

¹⁷⁹⁸ *Idem.*

¹⁷⁹⁹ *Idem.*

¹⁸⁰⁰ *Idem.*

¹⁸⁰¹ Entretien avec un administrateur de la commission des lois du Sénat.

¹⁸⁰² www.senat.fr, « Le contrôle de l'application des lois », consulté le 12 juillet 2017.

Parlement. Les sénateurs sont également méfiants quant au contenu de ces textes d'application : ces derniers peuvent dénaturer la mesure votée ou la rendre inopérante.

Ce fut notamment le cas de la loi sur l'environnement qui prévoyait la création de conseils départementaux de l'environnement. Le Gouvernement n'a volontairement pas élaboré le décret fixant la composition de ces conseils car il considérait que leur utilité n'était pas « *évidente* ». Ce type d'inapplication « *contra legem* », qui n'est pas rare, montre que les dispositions de textes d'application peuvent aboutir à une déformation ou un déni de la volonté du législateur.

Le contrôle de l'application des lois, tel qu'il est conçu au Sénat, ne s'arrête pas à une analyse quantitative. Il est protéiforme : il peut être aussi ponctuel¹⁸⁰³, qualitatif, voir même évaluatif.

A l'Assemblée nationale aussi, les commissions permanentes jouent un rôle majeur dans le contrôle de l'application des lois. Depuis 2004, chaque commission doit, à l'issue d'un délai de six mois après l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, publier un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport « *fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires* »¹⁸⁰⁴.

Une fois le contrôle effectué, les parlementaires disposent de plusieurs moyens d'intervention pour remédier aux dysfonctionnements éventuellement constatés : ils peuvent poser une question écrite ou orale¹⁸⁰⁵ ou écrire une lettre au ministre concerné et la rendre publique sur leur site Internet ou sur les réseaux sociaux.

Les commissions peuvent aussi publier des bilans commentés sur l'état d'application des lois. Les rapports et avis budgétaires s'y prêtent bien ; l'examen du budget est en effet l'occasion de procéder à un tel suivi. Les auditions de ministres, les questionnaires budgétaires sont autant de moyens pour les sénateurs de sensibiliser le Gouvernement et d'obtenir des informations¹⁸⁰⁶.

Enfin, les commissions peuvent organiser une concertation avec le Gouvernement pour l'établissement de certaines mesures d'application : une telle

¹⁸⁰³ Il s'agit d'un coup de projecteur sur un domaine particulier.

¹⁸⁰⁴ *Idem*.

¹⁸⁰⁵ Au cours de l'année parlementaire 2006-2007, les sénateurs ont posé au Gouvernement des questions orales avec débat sur l'application de quatre lois récentes : loi d'orientation agricole, loi en faveur des personnes handicapées, loi contre les violences au sein du couple, loi en faveur des petites et moyennes entreprises.

¹⁸⁰⁶ www.senat.fr, « Le contrôle de l'application des lois », consulté le 12 juillet 2017.

démarche permet de raccourcir les délais de publication de ces mesures et de peser sur leur contenu¹⁸⁰⁷ ; mais elle suppose aussi une coopération pleine et entière du Gouvernement.

Pour le Sénat, le contrôle de l'application des lois est devenu incontournable ; au point qu'il souhaite le voir devenir « *une seconde nature de l'action des commissions permanentes* »¹⁸⁰⁸. La réforme de son règlement a été l'occasion, pour le Sénat, d'institutionnaliser un peu plus cette activité.

B. La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Le Sénat a une conception originale de la revalorisation du Parlement : pour lui, elle ne passe pas par l'évaluation des politiques publiques dans leur ensemble mais par le contrôle de l'application des lois. Fidèle à ses principes, la réforme du règlement du Sénat a donc été l'occasion de consacrer le suivi de l'application des lois, pratiqué « *depuis une décision du Bureau en date de 1973* »¹⁸⁰⁹ : une commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a ainsi été créée. Cette structure, issue de contingences politiques et institutionnelles (1), s'est vue placée sous le contrôle des commissions permanentes, ce qui a considérablement limité son action (2).

1. Une commission issue de contingences politiques et institutionnelles

Le Sénat a choisi de mettre en place une commission sénatoriale chargée de contrôler l'application des lois. Plusieurs raisons expliquent ce choix. La première est structurelle : en 2011, Jean-Pierre Bel, nouvellement élu Président du Sénat, annonçait son intention de mettre en place deux nouvelles commissions permanentes. En 2008, les sénateurs avaient refusé de passer de six à huit commissions

¹⁸⁰⁷ *Idem.*

¹⁸⁰⁸ DELCAMP Alain, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *ibid.*, p. 112.

¹⁸⁰⁹ GELARD Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de résolution, présentée par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat, op.cit.*

permanentes, comme l'a fait l'Assemblée nationale ; mais devant la volonté du Président Bel, ils ont du s'incliner. La commission des Affaires économiques a été divisée en deux : une commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a été instituée, comme à l'Assemblée nationale. Le Sénat envisageait ensuite de créer une commission des Affaires étrangères et une de la Défense, comme c'est le cas au Palais Bourbon depuis cinquante ans¹⁸¹⁰ : « *une véritable cabale* »¹⁸¹¹ a été menée contre ce projet par des sénateurs de gauche comme de droite, qui craignaient que la commission de la Défense ne tombe « *dans les mains du bloc militaro-industriel* »¹⁸¹². Mais comme Jean-Pierre Bel avait annoncé cette huitième commission, « *il fallait absolument en trouver une nouvelle* »¹⁸¹³. Le Secrétaire Général du Sénat a alors suggéré au Président Bel de mettre en place une commission chargée de l'application des lois ; ce sera chose faite en 2011¹⁸¹⁴.

La création d'une commission sénatoriale dédiée avait notamment l'avantage d'apporter enfin « *une couverture politique* »¹⁸¹⁵ au contrôle de l'application des lois que le Sénat pratique depuis de nombreuses décennies.

L'administration du Sénat était en effet satisfaite qu'une telle commission soit créée : « *la commission Assouline nous enlève un fardeau : car ça faisait quarante ans que l'on contrôle l'application des lois sans couverture politique. Heureusement, on n'a pas fait d'erreurs ; mais si on avait sorti une information erronée, si le Gouvernement l'avait contestée, qui aurait-elle répondu ? Le Président du Sénat. C'était extrêmement dangereux car le contrôle de l'application des lois était fait sans support institutionnel, sans sénateur pour l'endosser. Il en était de même pour le bilan annuel d'application des lois : il ne comportait aucun avant-propos puisqu'il n'était signé par personne*¹⁸¹⁶ Et David Assouline avait les épaules assez larges cela »¹⁸¹⁷.

On peut légitimement supposer que c'est l'une des raisons majeures pour lesquelles le Secrétaire Général du Sénat a suggéré au Président Bel de mettre en place une telle

¹⁸¹⁰ Au Sénat, une seule et même commission suit les questions de politique étrangère et de défense. Il s'agit de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

¹⁸¹¹ Entretien avec un des directeurs de la division du contrôle.

¹⁸¹² *Idem.*

¹⁸¹³ *Idem.*

¹⁸¹⁴ La création de cette commission permettait également de donner une présidence à David Assouline, qui n'avait pas été nommé président de commission permanente comme il le souhaitait ; en effet, il a été nommé seulement co-président de la commission de la culture. Néanmoins, cette co-présidence est effective : David Assouline était en charge des questions audiovisuels et un administrateur lui était spécialement détaché pour traiter ces questions.

¹⁸¹⁵ Entretien avec un directeur de la division du contrôle.

¹⁸¹⁶ Figurait seulement la mention « Direction du contrôle et de l'évaluation ».

¹⁸¹⁷ *Idem.*

structure. En outre, de nombreux sénateurs regrettaient que « *le contrôle serve de variable d'ajustement : lorsque le programme législatif est trop important, on diminue les activités de contrôle, qui mobilisent le temps des parlementaires et surtout des administrateurs* »¹⁸¹⁸. Ainsi, à chaque session, durant l'examen du budget, les activités de contrôle sont inexistantes. La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois avait donc vocation à permettre au Sénat de contrôler l'application des lois de manière continue.

Cette commission présentait d'autres avantages : d'un point de vue institutionnel, elle permettait au Sénat de marquer sa singularité par rapport à l'Assemblée nationale en faisant le choix de l'évaluation de l'application des lois et non pas celle de l'évaluation des politiques publiques. Enfin, d'un point de vue politique, cela permettait au Sénat, dont la majorité avait changé, d'imposer sa propre lecture de la réforme constitutionnelle de 2008¹⁸¹⁹.

2. Une commission sous tutelle des commissions permanentes

En novembre 2011, l'article *Xbis* de l'Instruction générale du Bureau a donc institué la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, chargée « *de veiller à la mise en œuvre effective des textes votés par le Parlement* »¹⁸²⁰. Après avoir retenu un certain nombre de lois, elle était chargée d'établir des rapports thématiques comportant des recommandations ; elle s'est également vue confier la rédaction d'un bilan annuel de l'application des lois.

La commission a été dotée de pouvoirs d'investigation importants : organisation d'auditions publiques et prérogatives similaires à celles d'une commission d'enquête. Enfin, elle avait la liberté de demander la tenue d'un débat en séance publique, ce qui devait permettre de nourrir la quatrième semaine de l'ordre du jour, dédiée au contrôle.

¹⁸¹⁸ Entretien avec un directeur de la division de la législation et du contrôle.

¹⁸¹⁹ En 2011, la majorité sénatoriale est passée à gauche pour la première fois de son histoire.

¹⁸²⁰ www.senat.fr.

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois n'avait pas vocation à évaluer les politiques publiques dans leur ensemble mais à « *évaluer la pertinence des dispositifs législatifs : jurisprudence, cohérence...* »¹⁸²¹. Il s'agissait d'une évaluation uniquement juridique. David Assouline reconnaissait que le Sénat a choisi de se cantonner à un seul aspect de l'évaluation : « *la loi elle-même, qui ne constitue qu'un élément parmi d'autres de la mise en œuvre de ces politiques publiques* »¹⁸²². Considérant que la marge de manœuvre était très faible vis à vis de l'administration et des commissions permanentes, il estimait qu'« *il valait mieux s'en tenir à un exercice de vérité juridique : est-ce que les dispositifs législatifs sont pertinents ?* »¹⁸²³. L'idée qui sous-tendait cette commission était qu'il fallait « *mieux contrôler pour mieux légiférer* »¹⁸²⁴. Le Sénat considère en effet qu'il « *n'y a pas de césure naturelle entre le contrôle et la législation* »¹⁸²⁵ : évaluer les dispositifs législatifs permet en effet de vérifier « *s'ils fonctionnent, s'il faut les amender, les perfectionner ou les abroger* »¹⁸²⁶.

David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, résumait ainsi la mission de la commission pour le contrôle de l'application des lois : « *La qualité de la loi est largement tributaire de son applicabilité effective. S'assurer de cette qualité constitue l'une des responsabilités du Parlement. Le législateur ne peut plus se retrancher derrière la certitude rassurante d'exprimer la volonté générale. Il doit également s'assurer que cette volonté générale est traduite en objectifs réalistes, réalisables et atteignables. Cette exigence vaut d'ailleurs autant pour le Parlement chargé de voter la loi, que pour le Gouvernement qui dispose du pouvoir réglementaire, qui joue un rôle moteur dans la préparation et la discussion des projets de loi et qui, désormais, est soumis à l'obligation de les assortir d'études d'impact* »¹⁸²⁷.

L'évaluation de l'application des lois a amené les sénateurs à contrôler l'action du Gouvernement mais aussi celle de la justice. Or, examiner la manière dont les juges appliquent la loi est une question « *éminemment délicate à traiter* »¹⁸²⁸ : il

¹⁸²¹ *Idem.*

¹⁸²² ASSOULINE David, « Evaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les parlements ? », Sénat, colloque, 5 décembre 2013.

¹⁸²³ *Idem.*

¹⁸²⁴ *Idem.*

¹⁸²⁵ Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

¹⁸²⁶ *Idem.*

¹⁸²⁷ ASSOULINE David, « Evaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les parlements ? », Sénat, colloque, 5 décembre 2013.

¹⁸²⁸ *Idem.*

s'agit de s'intéresser à la manière dont la loi est interprétée sans pour autant mettre en défaut la justice ; la commission pour le contrôle de l'application des lois s'est montrée très prudente sur ce sujet.

Malgré ces prérogatives importantes, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, comme le CEC à l'Assemblée nationale, a « *été minorée dans tous ses attributs par rapport à une commission permanente* »¹⁸²⁹. Les commissions permanentes considéraient que le contrôle était leur apanage ; leur rôle en la matière avait d'ailleurs été conforté lors de la révision du règlement en 2009. En outre, le contrôle de l'action du Gouvernement, comme celui de l'application des lois, est une compétence transversale au Sénat ; de nombreux sénateurs ont estimé que « *si on faisait de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois une commission permanente, on vidait les sept autres commissions permanentes d'une partie significative de leurs compétences* »¹⁸³⁰. Les commissions permanentes se sont donc assurées que la nouvelle commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois ne pourrait pas rivaliser avec elles.

Cette commission est née d'une disposition de l'Instruction générale du Bureau et non d'une résolution, ce qui minore *de facto* son statut. En effet, les dispositions de l'Instruction générale du Bureau sont considérées comme des actes « *très mineurs dans la hiérarchie des normes* »¹⁸³¹ : elles ne font pas l'objet d'un vote par le Sénat en assemblée plénière, elles ne sont pas contrôlées par le Conseil Constitutionnel et ne peuvent pas bénéficier d'une présomption de constitutionnalité irrévocable¹⁸³².

Son nom, commission sénatoriale¹⁸³³, a été choisi de manière à ne pas laisser entendre qu'il s'agissait d'une commission parlementaire ; le terme « sénatorial » doit être entendu dans son sens le plus strict, c'est-à-dire créé dans l'enceinte du Sénat. Toujours afin de ne pas la confondre avec une commission permanente,

¹⁸²⁹ Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

¹⁸³⁰ *Idem.*

¹⁸³¹ *Idem.*

¹⁸³² Cette question s'est également posée pendant longtemps pour les délégations parlementaires.

¹⁸³³ Le Sénat a privilégié l'appellation de « commission » à celle de « comité » car ce dernier a « *mauvaise presse dans les assemblées parlementaires* ». Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

physiquement, elle ne se situait pas dans le Palais du Luxembourg mais dans un bâtiment annexe.

Enfin, elle bénéficiait de moyens humains et financiers très limités : la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois ne s'est vue attribuer aucun administrateur en propre. Elle ne disposait que d'un directeur, d'une secrétaire et de quelques adjoints mis à sa disposition par la commission des Affaires européenne ; l'administration du Sénat estimait qu'elle « *n'avait pas les moyens de lui fournir un secrétariat plein et que celui-ci ne serait de toute les façons pas occupé à plein temps* »¹⁸³⁴. Quant aux crédits de fonctionnement, ils étaient bien plus faibles que ceux alloués à une commission permanente.

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois s'est donc retrouvée « *complètement tributaire de la bonne volonté des présidents de commissions pour le choix des sujets comme pour les administrateurs qui vont travailler dessus* »¹⁸³⁵. Les membres de la commission sénatoriale étaient « *d'abord membres d'une commission permanente ; ils se considéraient comme les représentants de leur commission permanente au sein de la commission sénatoriale* »¹⁸³⁶. Tous les sujets de travail ont fait l'objet d'une négociation avec les commissions permanentes : elles se sont ainsi assurées de contrôler la commission sénatoriale et n'ont pas manqué d'imposer leurs volontés.

Le choix des sujets de rapport a, dès le début, créé des tensions avec les commissions permanentes. Opposées à la création de cette commission sénatoriale, celles-ci ne voulaient pas se laisser déposséder de leur fonction de contrôle de l'application des lois ; or « *on leur demandait de donner leurs sujets et leurs administrateurs, ce qu'elles n'étaient pas prêtes à faire* »¹⁸³⁷. Elles ont donc préempté certains sujets : ainsi, la commission des Lois n'a pas vu d'un bon œil l'intention de la commission sénatoriale d'auditionner le ministre de la Justice au sujet de la

¹⁸³⁴ Entretien avec un directeur de la division du contrôle.

¹⁸³⁵ Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

¹⁸³⁶ *Idem.*

¹⁸³⁷ *Idem.*

prévention de la récidive ; cette dernière a dû se résoudre à organiser une audition conjointe avec la commission des Lois.

Pour résoudre cette difficulté, le programme de travail de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a été élaboré « *commission par commission* »¹⁸³⁸ : le directeur de la commission sénatoriale a interrogé chaque commission permanente afin de savoir quels thèmes elles souhaitaient voir traiter. Bien souvent les présidents des commissions ont non seulement donné un thème mais aussi le nom des rapporteurs qu'ils souhaitaient voir nommés.

Ce fut le cas pour le rapport de la commission sénatoriale sur la loi pénitentiaire. La commission Assouline a souhaité contrôler l'application de la loi pénitentiaire. La commission des lois, dont c'était un sujet de prédilection, a imposé à la commission sénatoriale le fait que ce rapport relatif à la loi pénitentiaire soit un rapport conjoint¹⁸³⁹. Si la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois n'avait pas accepté, le rapport n'aurait pas vu le jour ; en effet, la commission des lois menaçait de ne pas leur donner d'administrateur. Elle a également imposé comme co-rapporteur le sénateur Lecerf, qui n'était même pas membre de la commission sénatoriale¹⁸⁴⁰.

La commission sénatoriale s'est accommodée de cette pratique car, officiellement, « *ce sont les membres de la commission permanente qui connaissent le mieux les sujets qui lui sont relatifs* »¹⁸⁴¹ ; en outre, ce système « *permettait de faire cohabiter harmonieusement commissions permanentes et commission sénatoriale* »¹⁸⁴². En réalité, la commission sénatoriale n'avait pas les moyens de s'opposer aux commissions permanentes dont elle dépendait pour toutes les questions logistiques.

Pour la session 2011-2012, six lois ont donc été retenues par le Président Assouline et son chef de secrétariat, sur la base des propositions faites par les commissions permanentes. Ces lois étaient à « *géométrie variable* »¹⁸⁴³ : comme les

¹⁸³⁸ Entretien avec un directeur de la division de la législation et du contrôle.

¹⁸³⁹ LECERF Jean-René, BORVO COHEN-SEAT Nicole, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois*, Sénat, n° 629, 4 juillet 2012.

¹⁸⁴⁰ Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

¹⁸⁴¹ *Idem.*

¹⁸⁴² *Idem.*

¹⁸⁴³ *Idem.*

présidents de commissions tenaient « à garder pour eux leurs sujets de prédilection »¹⁸⁴⁴, ils ont eu tendance à proposer des lois mineures. Ainsi, la commission des Affaires étrangères et de la Défense a proposé d'examiner la loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer : un an après son application la commission sénatoriale a dressé un premier bilan.

Les rapporteurs, MM. Jean-Claude Peyronnet et François Trucy, ont cherché à répondre à une série de questions : « *Les textes réglementaires et les mesures matérielles nécessaires à sa mise en œuvre ont-ils été pris et cette loi est-elle désormais pleinement applicable ? Les dispositions de la loi ont-elles déjà été appliquées et dans quelles circonstances ? Leur application a-t-elle soulevé des interrogations de nature juridique ou des difficultés pratiques ? La loi a-t-elle répondu à ses objectifs et ne conviendrait-il pas aujourd'hui de la modifier ou de la compléter pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la piraterie maritime ?* »¹⁸⁴⁵. Il s'agit bien d'une analyse purement juridique et non pas d'une évaluation de politique publique.

L'analyse des textes choisis est allée « très vite »¹⁸⁴⁶ : la commission a publié environ un rapport par mois. Cette vélocité lui a permis de crédibiliser son action et de justifier son existence : moins d'un an après sa création, elle a contrôlé l'application de six lois. Elle a maintenu ce rythme tout au long de son existence :

Session 2013-2014 :

- *Les premiers enseignements du quinzième plan de lutte contre la précarité dans la fonction publique.* Rapport d'information n° 772 (2013-2014) du 23 juillet 2014 - par Mme Jacqueline GOURAULT (UDI) et M. Philippe KALTENBACH (PS)
- *Voies navigables de France : Un canal d'avenir au service du développement durable.* Rapport d'information n° 724 (2013-2014) du 15 juillet 2014 - par MM. Francis GRIGNON (UMP) et Yves ROME (PS)
- *Réserviste : un engagement citoyen au service de la Nation - Bilan d'application de la loi du 28 juillet 2011 sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.* Rapport d'information n° 725 (2013-2014) du 15 juillet 2014 - par M. Marcel-Pierre CLÉACH (UMP)

¹⁸⁴⁴ *Idem.*

¹⁸⁴⁵ PERONNET Jean-Claude, TRUCY François, *Lutte contre la piraterie maritime : une loi utile, une mission sans fin*, Rapport d'information fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, n° 499, 11 avril 2012.

¹⁸⁴⁶ Entretien avec un directeur de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

- *La réforme des chambres de commerce et d'industrie : des résultats régionaux contrastés. Bilan d'application de la loi du 23 juillet 2010.* Rapport d'information n° 712 (2013-2014) du 9 juillet 2014 - par MM. Jean-Claude LENOIR (UMP) et Claude BÉRIT-DÉBAT (PS)
- *La guerre scolaire n'aura pas lieu - Bilan d'application de la « loi Carle » du 28 octobre 2009.* Rapport d'information n° 695 (2013-2014) du 8 juillet 2014 - par MM. Jacques-Bernard MAGNER (PS) et Jacques LEGENDRE (UMP)
- *Rapport annuel sur l'application des lois - Bilan de l'année parlementaire 2012-2013 et perspectives nouvelles.* Rapport d'information n° 623 (2013-2014) du 17 juin 2014 - par M. David ASSOULINE (PS)
- *Renforcer le dialogue social dans les transports : le meilleur service à rendre aux usagers.* Rapport d'information n° 88 (2013-2014) du 17 octobre 2013 - par Mme Isabelle PASQUET (Communiste) et M. Marc LAMÉNIE (UMP)
- *Tourisme : une place de leader à reconquérir.* Rapport d'information n° 45 (2013-2014) du 8 octobre 2013 - par MM. Luc CARVOUNAS (PS), Louis NÈGRE (LR) et Jean-Jacques LASSERRE (UDI)

Session 2012-2013 :

- *L'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : une loi qui n'a pas encore atteint ses objectifs.* Rapport d'information n° 856 (2012-2013) du 18 septembre 2013 - par Mme Corinne BOUCHOUX (Ecologiste) et M. Jean-Claude LENOIR (UMP)
- *L'auto-entreprise après quatre ans d'existence : éléments d'évaluation et préconisations.* Rapport d'information n° 696 (2012-2013) du 27 juin 2013 - par M. Philippe KALTENBACH (PS) et Mme Muguette DINI (UDI)
- *Bilan de la session parlementaire 2011-2012 et perspectives nouvelles.* Rapport d'information n° 654 (2012-2013) du 11 juin 2013 - par M. David ASSOULINE (PS)
- *L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan.* Rapport d'information n° 446 (2012-2013) du 26 mars 2013 - par Mme Dominique GILLOT (PS) et M. Ambroise DUPONT (UMP)
- *État, opérateurs, collectivités territoriales : le triple play gagnant du très haut débit.* Rapport d'information n° 364 (2012-2013) du 19 février 2013 - par MM. Yves ROME (PS) et Pierre HÉRISSON (UMP)
- *Du Grenelle à la Conférence environnementale : à la recherche d'un nouveau souffle.* Rapport d'information n° 290 (2012-2013) du 23 janvier 2013 - par Mme Laurence ROSSIGNOL (PS) et M. Louis NÈGRE (UMP)

Session 2011-2012 :

- *Loi pénitentiaire : de la loi à la réalité de la vie carcérale.* Rapport d'information n° 629 (2011-2012) du 4 juillet 2012 par M. Jean-René LECERF et Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT
- *Loi Handicap : des avancées réelles, une application encore insuffisante.* Rapport d'information n° 635 (2011-2012) du 4 juillet 2012 Mmes Claire-Lise CAMPION (PS) et Isabelle DEBRÉ (LR)

- *Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits*. Rapport d'information n° 621 (2011-2012) du 27 juin 2012 - par MM. Claude DILAIN (PS) et Gérard ROCHE (UDI)
- *Crédit à la consommation et surendettement : une réforme ambitieuse à compléter*. Rapport d'information n° 602 (2011-2012) du 19 juin 2012 - par Mmes Muguette DINI (UDI) et Anne-Marie ESCOFFIER (RDSE)
- *Communication audiovisuelle et nouveau service public de la télévision : la loi du 5 mars 2009 à l'heure du bilan*. Rapport d'information n° 572 (2011-2012) du 30 mai 2012 - par MM. David ASSOULINE (PS) et Jacques LEGENDRE (LR)
- *Lutte contre la piraterie maritime : une loi utile, une mission sans fin*. Rapport d'information n° 499 (2011-2012) du 11 avril 2012 - par MM. Jean-Claude PEYRONNET (PS) et François TRUCY (UMP)
- *Rapport annuel sur l'application des lois au 31 décembre 2011*

Le choix des sujets traités par la commission était également stratégique : il s'agissait de donner de la visibilité, notamment médiatique, à la commission sénatoriale. De cette visibilité dépendait la légitimité de la structure et donc sa pérennité. Mais traiter d'un sujet d'actualité brûlant peut aussi être dangereux politiquement, comme s'en est aperçu à ses dépens le président Assouline avec l'affaire Mérah.

Le président Assouline a voulu donner de la publicité aux travaux de sa commission en s'emparant d'un sujet médiatique. Suite à l'affaire Mohammed Mérah, il a souhaité que la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois examine les lois sur le terrorisme, de manière à savoir si elles étaient suffisamment bien faites pour faire face aux menaces qui pèsent sur la France. Il a donc demandé à auditionner les différents directeurs du renseignement. Ces derniers avaient, dans un premier temps, accepté « *par égard vis à vis du Parlement* »¹⁸⁴⁷ ; mais le ministre de l'Intérieur de l'époque, M. Claude Guéant, et celui de la Défense, M. Gérard Longuet, leur ont interdit de se rendre à l'audition. Cette situation délicate « *a provoqué un scandale au Sénat* »¹⁸⁴⁸, David Assouline ayant été accusé par ses collègues « *d'avoir ridiculisé le Sénat* »¹⁸⁴⁹. Indéniablement, le président Assouline a fait un usage politique de la commission : il a instrumentalisé sa commission « *en faisant un détournement de procédure : sous prétexte de vérifier si les lois sur le renseignement étaient bonnes, il cherchait à mettre en cause le Gouvernement* »¹⁸⁵⁰. Après le changement de majorité au Sénat en 2011, le sénateur Assouline a persévéré en demandant la création d'une commission d'enquête sur l'affaire Mérah, ce qui lui a été refusé par le Président Bel.

¹⁸⁴⁷ Entretien avec un directeur du contrôle.

¹⁸⁴⁸ *Idem.*

¹⁸⁴⁹ *Idem.*

¹⁸⁵⁰ *Idem.*

Les commissions permanentes ont également maîtrisé le processus d'élaboration des rapports. Les méthodes de travail utilisées par la commission étaient classiques : une fois nommés par la commission sénatoriale, les rapporteurs organisaient des auditions, compulsaient les documents et les notes préparés par l'administrateur. Comme au CEC, un système de co-rapporteurs, associant un sénateur de la majorité et un de l'opposition, a été institué. La mainmise des commissions permanentes était telle qu'elles géraient en interne la rédaction du rapport : dans les faits, les deux rapporteurs appartenaient à la même commission permanente et travaillaient de leur côté avec l'administrateur de ladite commission permanente. Les autres membres de la commission sénatoriale étaient parfois associés à certaines auditions ; mais comme ces rapports étaient thématiques, « *les auditions n'intéressaient pas les autres membres de la commission sénatoriale* »¹⁸⁵¹. Une fois terminé, le rapport leur était toutefois présenté. Il pouvait également donner lieu à un débat lors de la semaine de contrôle.

En ce qui concerne les suites concrètes des rapports de la commission sénatoriales, elles étaient à la discrétion des auteurs : c'était à eux de prendre l'initiative de déposer un amendement sur la base de leurs préconisations ou de présenter une proposition de loi.

Mmes Muguette Mini et Anne-Marie Escoffier ont été chargées, dans le cadre de la commission sénatoriale, de l'élaboration d'un rapport sur le crédit à la consommation et le surendettement¹⁸⁵². Une fois le rapport publié, Mme Mini a décidé de déposer, en son nom propre, une proposition de loi synthétisant les préconisations du dit rapport, afin que ces dernières ne restent pas lettre-morte¹⁸⁵³. Si ce texte n'a jamais été examiné, il a bien été identifié comme la suite du rapport.

Dotée de moyens humains et financiers quasi inexistantes et vivant sous tutelle des commissions permanentes, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a été dissoute lors du renouvellement triennal de 2014. Le Sénat

¹⁸⁵¹ *Idem.*

¹⁸⁵² MINI Muguette, ESCOFFIER Anne-Marie, *Crédit à la consommation et surendettement : une réforme ambitieuse à compléter*, Rapport d'information fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, Sénat, n° 602, 19 juin 2012.

¹⁸⁵³ Il s'agit de la proposition de loi relative à un meilleur encadrement du crédit à la consommation et au traitement du surendettement des particuliers, n° 748, Sénat, 29 août 2012.

n'a pas souhaité reconduire « *cette expérience [...] dans le souci de restituer aux commissions permanentes la plénitude de leurs prérogatives de contrôle sur un domaine où elles sont indiscutablement les mieux placées, puisqu'elles ont eu à connaître dès le départ les lois dont il faut vérifier la mise en application en aval* »¹⁸⁵⁴.

Ce changement a eu une incidence sur le contenu du bilan annuel de l'application des lois. Traditionnellement, il se présentait sous forme thématique : la première partie était consacrée à un examen quantitatif des décrets et arrêtés pris par le Gouvernement¹⁸⁵⁵ ; la seconde partie, plus évaluative, était dédiée aux « *observations des commissions* ». En 2012, le sénateur Assouline a innové afin d'accorder plus de place à l'évaluation : si la première partie du rapport présentait toujours les données statistiques, une seconde partie était d'abord consacrée à l'applicabilité des lois avant d'« *envisager une démarche d'évaluation dans le cadre d'un véritable « circuit normatif » ouvrant de nouveaux horizons au contrôle parlementaire* »¹⁸⁵⁶ ; la troisième partie reprenait les observations faites par les commissions permanentes. Il n'y aura qu'un seul rapport de cette sorte. A partir de 2015, les rapports d'information sur le bilan de l'application des lois ont pris une autre forme. Si la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois n'a pas convaincu, elle a toutefois permis au Sénat de comprendre l'importance de donner au contrôle de l'application des lois une couverture politique ; c'est pourquoi, depuis 2015, un des Vice-Présidents du Sénat, M. Claude Bérit-Débat, Président de la Délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études, est désormais chargé de rédiger le bilan annuel de l'application des lois.

Les différents dispositifs mis en place par le Sénat montre que celui-ci a choisi d'interpréter la réforme constitutionnelle de 2008 à la lumière de ses traditions institutionnelles, sans chercher à les réinterpréter.

¹⁸⁵⁴ BERIT-DEBAT Claude, *Rapport d'information fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2015*, Sénat, n°495, 10 juin 2015, p. 8.

¹⁸⁵⁵ Cette première partie était toujours intitulée « Principales données statistiques ».

¹⁸⁵⁶ ASSOULINE David, *Rapport fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois – Session parlementaire 2011-210*, Sénat, n°654, 11 juin 2013, p. 64.

Conclusion de la Deuxième partie

Si le Constituant a souhaité faire du contrôle et de l'évaluation les leviers de revalorisation du Parlement, à charge pour les assemblées de mettre en œuvre les moyens adéquats pour que cette revalorisation soit effective. Nous avons vu dans cette seconde partie que la réforme constitutionnelle a été interprétée différemment à l'Assemblée nationale et au Sénat.

En matière de contrôle, les deux assemblées sont allées dans la même direction : suite à la réforme constitutionnelle de 2008, elles ont modernisé les outils déjà existants. Bien qu'elles aient opté pour des stratégies différentes, toutes deux ont eu à cœur de développer le contrôle d'investigation. Le contrôle de l'action gouvernementale étant une fonction traditionnelle du système parlementaire, son développement n'a pas fait débat entre les deux assemblées ni soulevé d'interrogations méthodologiques ou institutionnelles.

En matière d'évaluation des politiques publiques, les deux assemblées ont opté pour des stratégies antithétiques. L'Assemblée nationale, à l'origine de cette nouvelle compétence parlementaire, a cherché à développer une méthodologie et des outils *ad hoc*. Le Sénat, convaincu que l'évaluation des politiques publiques est avant toute une compétence administrative, a interprété cette nouvelle compétence évaluative comme l'occasion de développer le contrôle de l'application des lois. On peut donc supposer que ces lectures divergentes puissent avoir des conséquences sur la portée de la réforme constitutionnelle.

Troisième Partie : La portée de la réforme constitutionnelle

Après avoir analysé la mise en œuvre de la réforme par les deux assemblées, il convient d'envisager la portée effective de la réforme constitutionnelle de 2008 en matière d'évaluation et de contrôle. L'objectif du Constituant était en effet de revaloriser la place du Parlement dans les institutions à travers la promotion de ces deux fonctions. A-t-il été atteint ? A-t-on assisté à un renforcement effectif des pouvoirs du Parlement ? Celui-ci entretient-il de nouveaux rapports avec l'Exécutif ? Nous chercherons, dans cette troisième et dernière partie, à déterminer dans quelle mesure la place du Parlement a évolué sous l'effet de la réforme.

La revalorisation du Parlement résulte d'abord de l'impact de la réforme au sein de l'institution parlementaire, aussi bien au niveau du travail parlementaire qu'au niveau de l'exercice du mandat (chapitre 5). De l'importance des changements engendrés au sein des assemblées dépend la revalorisation effective de la place du Parlement au sein des institutions (chapitre 6).

CHAPITRE 5. UN IMPACT LIMITE

Si la réforme constitutionnelle de 2008 est sans conteste une des plus importantes qu'ait connue la V^{ème} République, elle est restée fidèle à l'esprit de 1958 : il s'agissait de reparlementariser le régime tout en garantissant la stabilité du Gouvernement et sa capacité à gouverner¹⁸⁵⁷. Le contrôle et l'évaluation sont apparus comme des outils privilégiés pour parvenir à cet équilibre délicat. En 2008, le Constituant a renouvelé la conception du contrôle parlementaire : associé à l'évaluation, celui-ci doit être entendu comme « *l'appréciation de la gestion de l'Etat* »¹⁸⁵⁸, non comme la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Cette nouvelle acception du contrôle renoue ainsi avec « *une vision plus concrète de la démocratie* »¹⁸⁵⁹.

La révision constitutionnelle appelait donc un *agorgiamento* des outils comme des pratiques, en lien avec la nouvelle définition du contrôle. Ce dernier, associé à l'évaluation, vise à « *apprécier la gestion de l'Etat, non pour embarrasser le Gouvernement* »¹⁸⁶⁰ mais pour, comme le précise René Dosière « *vérifier que les textes votés sont appliqués de manière satisfaisantes* »¹⁸⁶¹. Ce contrôle modernisé doit toutefois être doté d'effets, sous peine d'être inefficace. Cette portée était elle aussi à réinventer : elle repose désormais sur la volonté politique des parlementaires de promouvoir leurs travaux de contrôle.

Ce chapitre sera consacré à l'examen de l'impact de la réforme au sein de l'institution parlementaire : en effet, parce que l'Assemblée nationale et le Sénat ont effectué des choix réglementaires différents, l'impact de la réforme constitutionnelle n'a pas été le même dans les deux chambres. Députés et sénateurs n'ont pas totalement pris la mesure des changements induits par la réforme de 2008 en termes de contrôle et d'évaluation, expliquant ainsi son impact limité sur le travail parlementaire (section 1) et l'exercice parlementaire (section 2).

¹⁸⁵⁷ LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la Ve République », *RFDC, op.cit.*

¹⁸⁵⁸ AVRIL Pierre, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs, op.cit.*, p. 17.

¹⁸⁵⁹ *Ibid.*, p. 18.

¹⁸⁶⁰ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸⁶¹ *Idem.*

Section 1. L'organisation du travail parlementaire

La réforme constitutionnelle n'a pas influencé le travail parlementaire de la même manière à l'Assemblée nationale et au Sénat : alors que l'on note un développement notable des travaux de contrôle et d'évaluation à l'Assemblée nationale (§1), le Sénat apparaît plus que jamais comme un contrôleur aguerri (§ 2). Le contrôle et l'évaluation parlementaires restent toutefois encore perfectibles, comme en témoignent certaines innovations décevantes (§3).

§1. Le développement du contrôle et de l'évaluation à l'Assemblée nationale

A l'Assemblée nationale, tous les intéressés s'accordent à dire que les méthodes de travail parlementaire « *ont incontestablement changé* »¹⁸⁶². Si l'on observe un développement non négligeable des travaux d'investigation et d'évaluation (A), les députés continuent de privilégier les outils les plus médiatiques (B).

A. Des pouvoirs d'investigation étoffés

Lors des entretiens menés, à la question « *quelle est pour vous la première mission du parlementaire : légiférer, contrôler l'action du Gouvernement, évaluer les politiques publiques ?* »¹⁸⁶³, tous les députés ont répondu « *légiférer* ». Malgré le manque d'intérêt d'une grande partie des députés pour le contrôle, ce dernier occupe désormais une place plus importante dans le travail en commission (1). Quant aux autres organes permanents, leur activité a connu une nette augmentation depuis la réforme constitutionnelle de 2008 (2).

¹⁸⁶² Entretien avec un administrateur de l'Assemblée nationale, rattaché à la division du contrôle.

¹⁸⁶³ Entretiens menés auprès de vingt parlementaires.

1. Les commissions permanentes

Une analyse quantitative permet de mesurer le degré de développement des activités de contrôle et d'évaluation parlementaire à l'Assemblée nationale. Globalement, lors de la XIII^{ème} législature, quatre-cent quatre-vingt-sept rapports d'information et d'évaluation ont été déposés, soit 20 % de plus qu'au cours de la législature précédente¹⁸⁶⁴.

Depuis 2008, les commissions permanentes ont développé leurs activités de contrôle et cherchent à le faire savoir. A la fin de chaque législature, les commissions permanentes publient un bilan d'activité structuré en deux parties : le détail des activités législatives puis celui du travail de contrôle et d'évaluation ; y sont recensés l'ensemble des travaux menés durant cinq ans et les options prises par chacune des commissions.

Le contrôle parlementaire réalisé s'exerce principalement par le biais des missions d'information et des auditions. En ce qui concerne les rapports d'information, on note une forte augmentation du nombre de rapports publiés entre la XII^{ème} et la XIII^{ème} législature, passant de cent-trente à deux-cent-quatre-vingt-seize rapports, soit une augmentation de près de 44%. Cet accroissement est le résultat de la réforme constitutionnelle : il témoigne de la volonté des commissions d'exercer pleinement leur mission de contrôle, volonté qui se perpétue comme en témoigne la législature suivante : le nombre de rapports d'information est resté stable avec deux-cent-quatre-vingt-dix-sept rapports publiés entre 2012 et 2017.

Rapports d'information sous la XIII^{ème} législature (2007-2012)

Commissions	Affaires sociales	Lois	Développement durable	Affaires culturelles	Affaires étrangères	Finances	Défense	Affaires européennes	Eco
Rapports d'information	33	31	13	16	39	42	15	98	9

¹⁸⁶⁴ Assemblée nationale, *Bilan de la XIII^{ème} législature*, dossier de presse, 6 mars 2012

Missions d'information communes	3	2	1	3	1	4	0	0	4
Rapports d'application des lois	13	57	4	4	0		0	0	7

Rapports d'information des commissions permanentes sous la XIV^{ème} législature (2012-2017)¹⁸⁶⁵

Commissions	Affaires sociales	Lois	Développement durable	Affaires culturelles	Affaires étrangères	Finances	Défense	Affaires européennes	Eco
Rapports d'information	11	35	13	16	28	21	20	137	16
Missions d'information communes	1	0	2	3	2	2	1	0	4
Rapports d'application des lois	7	5	3	0	0	2	0	0	10

Il convient également de souligner le rôle déterminant du président de la commission des Lois, Jean-Luc Warsmann, dans le développement des activités de contrôle et d'évaluation : sous la XIII^{ème} législature, la commission a publié cinquante-sept rapports d'application des lois¹⁸⁶⁶. L'impulsion donnée par Jean-Luc Warsmann au contrôle de l'application des lois, qu'il considérait comme « *une priorité manifeste* »¹⁸⁶⁷, s'est poursuivie dans une moindre mesure sous la XIV^{ème} législature : de 2012 à 2017, la commission des Lois a examiné cent-soixante-et-onze projets ou propositions de lois¹⁸⁶⁸ contre cent-six sous la législature précédente, ce qui a *de facto* diminué la capacité de contrôle de la commission ; elle a toutefois

¹⁸⁶⁵ Ces données ont été recueillies à partir des bilans de législatures publiés par l'Assemblée nationale et des archives des XII^{ème} et XIII^{ème} législatures.

¹⁸⁶⁶ Voir notamment les rapports d'information (n^{os} 4239 à 4286) déposés en application de l'article 145-7 du Règlement sur la mise en application de lois examinées par la commission des Lois au cours de la XIII^e législature (février 2012).

¹⁸⁶⁷ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport d'information sur le bilan d'activités de la commission des Lois sous la XIII^e législature (2007-2012)*, AN, n^o4422, 29 février 2012, p. 11.

¹⁸⁶⁸ RAIMBOURG Dominique, *Rapport d'information sur le bilan d'activité de la commission des Lois sous la XIV^e législature (2012-2017)*, AN, n^o4542, 22 février 2017, p. 5.

contrôlé de façon exhaustive tous les textes votés relevant de ses compétences lors de l'année 2017. Dominique Raimbourg, qui a présidé la commission des Lois à la fin de la XIV^{ème} législature¹⁸⁶⁹, a préféré mettre l'accent sur l'évaluation des lois : il considérait qu'un suivi quantitatif de l'application des lois était certes nécessaire mais qu'il devait s'accompagner d'une analyse qualitative. Quatre lois ont ainsi été évaluées par la commission entre 2012 et 2016¹⁸⁷⁰.

L'actualité a également contraint la commission des lois de l'Assemblée nationale à innover : lorsque l'état d'urgence a été décrété par le Président de la République en novembre 2015, le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, Jean-Jacques Urvoas, a souhaité instaurer un contrôle permanent de sa mise en œuvre. Cette initiative était particulièrement importante pour le Parlement : non seulement elle a encore étendu le champ du contrôle parlementaire mais elle a permis aux députés et aux sénateurs d'être acteurs d'un dispositif dont ils étaient *a priori* exclus¹⁸⁷¹.

L'état d'urgence a été déclaré par décret en date du 14 novembre 2015, au lendemain des attentats qui ont frappé Paris ; il a ensuite été prorogé pour une durée de trois mois, à compter du 26 novembre, par la loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015. Parce qu'il souhaitait que le Parlement contrôle la mise en œuvre de l'état d'urgence, Jean-Jacques Urvoas, rapporteur du texte, a fait adopter un amendement disposant que : « *L'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement pendant l'état d'urgence. Ils peuvent requérir toute information complémentaire dans le cadre du contrôle et de l'évaluation de ces mesures* »¹⁸⁷².

Lors de la réunion de la commission des Lois du mercredi 2 décembre 2015, Jean-Jacques Urvoas a présenté la façon dont ce contrôle devait s'exercer : il s'agissait d'évaluer la pertinence des mesures adoptées et de formuler, le cas échéant, des recommandations. Pour cela, il a proposé que des indicateurs soient institués et actualisés chaque semaine pour recenser les mesures exceptionnelles permises par l'état d'urgence telles que, par exemple, les assignations à résidence, perquisitions, remises d'armes, interdictions de circuler, dissolutions d'associations, fermetures d'établissement ou

¹⁸⁶⁹ Dominique Raimbourg, député SRC, a succédé à Jean-Jacques Urvoas lorsque celui a été nommé Ministre de la Justice en janvier 2016.

¹⁸⁷⁰ Il s'agissait de la loi n° 2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel ; de la loi n° 2014-640 du 20 juin 2014 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive; de la loi n° 2016-564 du 10 mai 2016 renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme; des lois du 6 décembre 2013 n° 2013-1117 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et n° 2013-1115 relative au procureur de la République financier.

¹⁸⁷¹ Le rôle du Parlement se limite à voter une éventuelle prolongation de l'état d'urgence.

¹⁸⁷² Article 4-1 la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

interdictions de sites Internet. Les suites administratives et judiciaires de ces mesures ainsi que les recours formés à leur encontre ont également été recensés. En outre, tous les moyens du contrôle parlementaire étaient à la disposition des députés pour approfondir certains sujets : contrôles sur place, déplacements, questionnaires, auditions, demandes de transmission de pièces.

Jean-Jacques Urvoas avait également pris l'attache du Défenseur des droits et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme pour recueillir auprès d'eux les informations qui pourraient être utilement transmises à la commission. Tous les députés pouvaient également faire remonter leurs observations sur la situation dans leur circonscription.

Enfin, il a proposé que la commission demande à être dotée des mêmes pouvoirs qu'une commission d'enquête en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. À l'issue d'un débat, la commission a accepté les propositions de son président ; Jean-Jacques Urvoas et Jean-Frédéric Poisson ont été nommés rapporteurs¹⁸⁷³.

Suite à l'initiative de Jean-Jacques Urvoas, le Sénat a lui aussi mis en place, au sein de la commission des Lois, un comité de suivi de l'état d'urgence, présidé par Philippe Bas, le président de la commission des lois. Ce comité était chargé de se tenir informé de l'ensemble des mesures prises le cadre de l'état d'urgence.

Le contrôle de l'état d'urgence a conduit la commission des lois de l'Assemblée nationale à se doter, pour la première fois sous la V^{ème} République, des mêmes pouvoirs qu'une commission d'enquête en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958¹⁸⁷⁴ ; deux rapports¹⁸⁷⁵ et six communications ont rendu compte de ce travail très fourni¹⁸⁷⁶. Bien que critiques, ces travaux sont parus dans une « *étonnante discrétion* »¹⁸⁷⁷, au regard de l'enjeu politique et démocratique que représente l'état d'urgence. Ils ont toutefois permis de nourrir efficacement le

¹⁸⁷³ www.assemblee-nationale.fr, *Contrôle parlementaire de l'état d'urgence*, consulté le 28 avril 2017.

¹⁸⁷⁴ Ce fut également le cas au Sénat : le 10 décembre 2015, la commission des Lois s'est vue attribuer les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour le suivi de l'état d'urgence, pour une durée de six mois.

¹⁸⁷⁵ Il s'agit des rapports d'information de MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, n° 4281, 6 décembre 2016 et n° 3784, 25 mai 2016. Le comité de suivi, qui ne s'est réuni qu'à six reprises entre décembre 2015 et juin 2016, n'a pas produit de rapport : il s'est contenté d'écrire à deux reprises au Ministre de l'Intérieur et de procéder à des auditions.

¹⁸⁷⁶ Pour obtenir des éléments détaillés sur les conditions de mise en œuvre de certaines mesures administratives prises en application de l'état d'urgence, les rapporteurs, MM Raimbourg et Poisson ont adressé soixante-huit courriers au Ministre de l'Intérieur. Ces courriers portaient principalement sur des perquisitions, des assignations à résidence, des restrictions de circulation, des interdictions de manifester, décidées dans plusieurs départements depuis que l'état d'urgence a été décrété.

¹⁸⁷⁷ JACQUIN Jean-Baptiste, « Le contrôle parlementaire de l'état d'urgence préconise un sérieux recadrage », *Le Monde*, 7 décembre 2016.

débat parlementaire lors de l'examen des quatre projets de loi visant à prolonger l'état d'urgence¹⁸⁷⁸.

Le travail de contrôle des deux rapporteurs a permis de mieux encadrer l'état d'urgence. Ainsi, lors de l'examen de la cinquième loi de prolongation de l'état d'urgence, Dominique Raimbourg a fait adopter un amendement destiné à davantage encadrer les assignations et les perquisitions.

Le cadre légal de ce contrôle a été progressivement renforcé afin de le rendre plus efficace : après avoir bénéficié des pouvoirs d'une commission d'enquête pendant six mois, l'article 5^{ter} de l'ordonnance du 17 novembre 1958 a été réécrit lors de sa prorogation en juillet 2016, afin de préciser l'exercice de ce contrôle parlementaire¹⁸⁷⁹. Cette réécriture « *a permis à la commission des Lois de l'Assemblée nationale d'entendre sous serment les acteurs centraux et de rencontrer les acteurs territoriaux de la mise en œuvre de l'état d'urgence* »¹⁸⁸⁰.

En outre, dans un souci de transparence, Jean-Jacques Urvoas avait souhaité communiquer sur ce nouveau champ du contrôle parlementaire : une page dédiée a été créée sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Elle présente les textes législatifs de référence, les dossiers législatifs des lois de prolongation de l'état d'urgence, les rapports d'information, les auditions et le suivi des courriers adressés au Ministère de l'Intérieur.

¹⁸⁷⁸ L'état d'urgence a été prolongé à cinq reprises par : la loi n°2016-162 du 19 février 2016 ; la loi n°2016-629 du 20 mai 2016 ; la loi n°2016-987 du 21 juillet 2016 ; la loi n°2016-1767 du 19 décembre 2016.

¹⁸⁷⁹ L'article 5 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires précise désormais que « I -*Les commissions permanentes ou spéciales et les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente peuvent demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer, dans les conditions et limites prévues par cet article, les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête par l'article 6 ci-dessous.*

II. *Lorsque les instances permanentes créées au sein de l'une des deux assemblées parlementaires pour contrôler l'action du Gouvernement ou évaluer des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente disposent, dans les conditions définies au I, des prérogatives mentionnées à l'article 6, les rapporteurs qu'elles désignent exercent leur mission conjointement* ».

¹⁸⁸⁰ RAIMBOURG Dominique, « Etat d'urgence : le bilan d'un an de contrôle parlementaire », *Revue politique et parlementaire*, n°1082, 4 janvier 2017.

Outre la publication de rapports, certaines commissions permanentes ont développé des procédures d'information permettant un dialogue direct. Ainsi, sous la XIV^{ème} législature, la commission des Affaires étrangères a privilégié les auditions, tout comme l'avait fait avant elle la commission des Affaires européennes de 2007 à 2012¹⁸⁸¹ : celles-ci ont augmenté de 33% par rapport à la législature précédente. La moitié de ces auditions ont été consacrées « *au contrôle de la politique du gouvernement, ces auditions ayant pour finalité l'information des parlementaires mais aussi et surtout de permettre aux députés d'exprimer leur point de vue sur cette politique* »¹⁸⁸².

D'autres commissions permanentes ont choisi de mettre en place des groupes de travail afin d'assurer « *un suivi régulier de certains sujets d'actualité à travers des auditions et des déplacements* »¹⁸⁸³. Sous la XIII^{ème} législature, la commission du développement durable en avait mis en place deux : un sur les politiques de développement durable des États européens¹⁸⁸⁴ et un sur le financement du Grenelle de l'environnement¹⁸⁸⁵ ; la commission de la Défense en a créé deux.¹⁸⁸⁶

Cette tendance s'est confirmée sous la XIV^{ème} législature : la commission des Affaires étrangères a créé six groupes de travail ; ils n'ont pas publié de rapports mais ont permis aux commissaires d'avoir « *une perception plus proche des pays étrangers sujets de leurs études* »¹⁸⁸⁷. La commission des Affaires économiques en a mis en place huit¹⁸⁸⁸. Quant au groupe de travail créé par la commission des Finances sur la

¹⁸⁸¹ LEQUILLER Pierre, *Rapport sur le bilan d'activité de la Commission des affaires européennes, (XIII^e législature, 2007-2012)*, AN, n°4510, 14 mai 2012.

¹⁸⁸² *Ibid.*, p. 14.

¹⁸⁸³ *Ibid.*, p. 19.

¹⁸⁸⁴ Créé le 8 juillet 2009. M. Philippe Tourtelier (SRC) a été nommé président et M. Stéphane Demilly (Nouveau Centre) rapporteur.

¹⁸⁸⁵ Créé le 15 septembre 2009.

¹⁸⁸⁶ Un premier groupe de travail sur la construction de l'Europe de la défense a été créé le 17 juillet 2007 et un second sur l'information et le contrôle du Parlement sur les opérations extérieures le 3 octobre 2007.

¹⁸⁸⁷ GUIGOU Elisabeth, *Rapport d'information sur le bilan d'activité de la commission des Affaires étrangères sous la XIV^e législature (2012-2017)*, AN, n°4593, 14 mars 2017, p. 19.

¹⁸⁸⁸ Il s'agit du groupe de travail sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) (commun avec la commission des affaires européenne, créé en septembre 2016) ; du groupe de travail sur l'avenir des filières d'élevage (créé en septembre 2016 pour faire suite à la mission d'information sur les filières d'élevage) ; du groupe de travail sur l'industrie (commun avec la commission des Finances, créé en mai 2016) ; du groupe de travail sur les reclassés de La Poste (créé en octobre 2015) ; du groupe de travail sur les aides personnelles au logement (APL) (créé le 3 février 2015) ; du groupe de travail sur l'avenir des zones franches urbaines (ZFU) (créé le 22 octobre

dotation globale de fonctionnement du bloc communal, il a donné lieu à une coopération inédite entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Afin de préparer la discussion du projet de loi de finances pour 2017 qui comportait une réforme d'ampleur de la dotation générale de fonctionnement du bloc communal, le Bureau de la commission des finances a créé, le 10 février 2016, un groupe de travail co-présidé par son président et par la rapporteure générale. Ce groupe comprenait une quinzaine de députés incluant, le cas échéant, des membres d'autres commissions permanentes. Or, la commission des finances du Sénat avait instauré un groupe de travail identique le 27 janvier précédent. Afin de coordonner les travaux des deux groupes, de préparer en amont leurs réunions et de partager l'expertise d'un cabinet de conseil, un comité de pilotage commun aux deux chambres a été mis en place, réunissant les présidents et les rapporteurs généraux des deux commissions des finances, ainsi que les quatre rapporteurs¹⁸⁸⁹. Les deux assemblées ont produit deux rapports identiques : hormis l'avant-propos, le texte du rapport d'information de l'Assemblée nationale est identique à celui publié au Sénat¹⁸⁹⁰. Cette expérience ayant été concluante, il est probable que de nouveaux groupes de travail commun entre l'Assemblée nationale et le Sénat soient créés sous la XV^{ème} législature.

Si certaines commissions n'ont pas créé de groupe de travail, elles ont concentré leurs activités de contrôle sur des thèmes spécifiques : lors de la XIV^{ème} législature, la commission des Affaires sociales s'est intéressée plus particulièrement à la protection sociale ou au droit du travail¹⁸⁹¹ ; quant à la commission des Lois, elle a contrôlé l'action du Gouvernement en matière de politique carcérale et de sécurité¹⁸⁹².

2. Les organes permanents de contrôle et d'évaluation

La reconnaissance constitutionnelle des fonctions de contrôle et d'évaluation a donné aux organes permanents de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée nationale

2014) ; du groupe de travail (avec la commission des affaires étrangères) sur le suivi des négociations commerciales entre l'Union européenne et les États-Unis (créé le 10 avril 2013) ; du groupe de travail sur le suivi des accords entre l'État et le groupe Arcelor Mittal (créé le 4 décembre 2012).

¹⁸⁸⁹ CARREZ Gilles, *Rapport d'information sur l'activité de la commission des finances au cours de la XIV^e législature*, AN, n°4547, 22 février 2017.

¹⁸⁹⁰ GUENÉ Charles, RAYNAL Claude, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal*, Sénat, n° 731, 29 juin 2016.

¹⁸⁹¹ LEMORTON Catherine, *Rapport d'information sur le bilan de l'activité de la commission des affaires sociales au cours de la XIV^{ème} législature (2012-2017)*, AN, n°4541, 22 février 2017, p. 35.

¹⁸⁹² RAIMBOURG Dominique, *ibid.*, p. 7.

une nouvelle impulsion. Depuis 2008, l'activité de la MEC, de la MECSS, de l'OPECST et du CEC ont sensiblement crû comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Rapports publiés par la MEC, la MECSS, l'OPECST et du CEC de 2002 à 2017 :

	MEC	MECSS	OPECST	CEC
XII ^{ème} législature (2002-2007)	12	6	21	–
XIII ^{ème} législature (2007-2012)	15	6	30	8
XIV ^{ème} législature (2012-2017)	10	8	38	14

Les délégations parlementaires ont suivi la même dynamique :

Rapports publiés par les délégations de l'Assemblée nationale de 2002 à 2017 :

Délégations	Droits des femmes	Renseignement	Outre-mer
XII ^{ème} législature (2002-2007)	13	0	–
XIII ^{ème} législature (2007-2012)	18	3	–
XIV ^{ème} législature (2012-2017)	30	6	15

L'analyse quantitative des travaux de contrôle et d'évaluation produits par l'Assemblée nationale entre 2002 et 2017 met donc en lumière une dichotomie. Les députés, à titre individuel, ne semblent pas avoir pris la mesure des changements induits par la réforme constitutionnelle de 2008 ; ils considèrent que l'impact

politique des travaux de contrôle est trop faible par rapport à l'investissement qu'ils occasionnent. En revanche, au niveau institutionnel, l'Assemblée nationale, sous l'impulsion de Bernard Accoyer puis de Claude Bartolone, a veillé à développer sa capacité de contrôle et d'évaluation : l'influence des deux présidents s'est avérée déterminante dans l'accroissement significatif des travaux de l'Assemblée en la matière. Les présidents des commissions permanentes les ont suivis dans ce mouvement de promotion des travaux de contrôle et d'évaluation, contraignant ainsi les députés à s'y investir davantage.

B. Un contrôle médiatique privilégié par les députés

L'influence des médias sur les carrières politiques étant de plus en plus déterminante¹⁸⁹³, les députés privilégient les modes de contrôle les plus médiatiques. A l'Assemblée nationale, les médias occupent une place centrale. Physiquement d'abord : la salle des Quatre Colonnes, où se pressent les journalistes pour interviewer les députés, se situe au cœur du Palais Bourbon ; il faut y passer pour accéder à l'Hémicycle. Politiquement, c'est à l'Assemblée que s'échangent « *les petites phrases et les vraies infos* »¹⁸⁹⁴, les interviews et les *off*, que se font les « coups politiques » et que naissent les polémiques. Parce que les députés sont constamment scrutés par la presse, ils privilégient les questions (1) et les commissions d'enquêtes (2), deux procédures de contrôle fortement relayées dans les médias.

1. Un intérêt constant pour le questionnement

¹⁸⁹³ NEVEU Erik, « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *Réseaux*, année 2000, vol. 18, n° 100, pp. 107-136 ; RIUTORT Philippe, *Sociologie de la communication politique*, Repères, La Découverte, 2013 ; ROGINSKY Sandrine, PERRIER Valérie Jeanne, « La fabrique de la communication des parlementaires européens », *Politiques de communication*, n°3, 2014/2, pp. 85-124 ; LE HAY Viviane, VEDEL Thierry, CHAVRIL Flora, « Usages des médias et politique : une écologie des pratiques informationnelles. Uses of the media and politics: an ecology of information practices », *Réseaux*, vol. 170, n°6, 2011, pp. 45-73.

¹⁸⁹⁴ BEKMEZIAN Hélène, « Au grand marché de l'Assemblée », *M le magazine du Monde*, 21 septembre 2013.

Si les députés peinent à s’investir dans les activités de contrôle réflexives, qui exigent une disponibilité importante, ils sont toujours autant séduits par les procédures de questionnement. Comme le souligne Christophe de Nantois, le questionnement « *est désormais au cœur de [du système parlementaire] et, si l’on se place au niveau du député, il s’agit de l’une de ses fonctions principales, pour ne pas dire d’un des aspects essentiels de sa fonction* »¹⁸⁹⁵. Une analyse quantitative montre que les députés utilisent pleinement les procédures de questionnement, qui constituent désormais une part importante de leur travail de contrôle.

Les questions au Gouvernement sont particulièrement plébiscitées : sur trois législatures, on constate une augmentation de 18% du nombre de questions posées.

Législature	XII ^{ème} législature (2002-2007)	XIII ^{ème} législature (2007-2012)	XIV ^{ème} législature (2012-2017)
Nombre de questions au Gouvernement posées	3997	4032	4718

Cette augmentation résulte d’abord de la réforme du règlement en 2009 : le nombre de questions posées à chaque séance est passé de douze à quinze ; les séances sont également plus nombreuses puisque depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, une séance d’une heure par semaine a lieu durant les sessions extraordinaires. Ces modifications ont entraîné *de facto* une augmentation du nombre de questions au Gouvernement.

On constate également que l’intérêt des parlementaires pour elles croît de législature en législature : il s’agit de l’outil de contrôle qui bénéficie de la meilleure exposition médiatique, ce qui les rend si attractives. Les députés estiment que d’un point de vue coût-avantage, ce sont elles qui ont le meilleur rendement :

« Une question demande trente minutes de préparation ; parfois, elle est même déjà rédigée par le groupe ou le ministère. Et on passe en direct à la

¹⁸⁹⁵ DE NANTOIS Christophe, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne, op.cit.*, p. 455.

télévision. Les questions au Gouvernement demandent un minimum de travail pour une visibilité maximum »¹⁸⁹⁶.

Les questions orales sans débat, bien que moins visibles médiatiquement, connaissent une augmentation constante. Sous l'effet de la mise en place de la cession unique, elles ont augmenté de 22 % entre la dixième et la onzième législature¹⁸⁹⁷ ; malgré une légère baisse sous XII^{ème} législature, elles se maintiennent à environ deux questions par député et par législature.

Législature	X ^{ème} législature	XI ^{ème} législature	XII ^{ème} Législature	XIII ^{ème} législature	XIV ^{ème} législature
Nombre de questions orales posées	1387	1696	1559	1787	1645

Même s'il s'agit « *d'un exercice de portée limitée* »¹⁸⁹⁸, les députés sont attachés à cette procédure qui leur permet d'aborder dans l'Hémicycle des problèmes locaux.

Si l'appétence des députés pour les questions, sous leurs diverses formes, ne se dément pas, c'est parce qu'elles sont valorisantes : elles leur permettent « *de se situer comme l'interlocuteur privilégié entre le citoyen et les groupes (politiques ou d'intérêts) d'une part, et les pouvoirs publics d'autre part* »¹⁸⁹⁹ ; en outre, « *ces procédures de dialogue direct sont sans aucun doute la manifestation la plus importante de l'individualité et de la liberté du député. Toutes les questions ont en commun d'être de caractère essentiellement individuel ; bien que les groupes politiques soient régulièrement associés à leur gestion et à leur coordination* »¹⁹⁰⁰.

¹⁸⁹⁶ Entretien avec un député LR de l'Yonne.

¹⁸⁹⁷ RULLIER Bernard, « Droit parlementaire. Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002 (2) », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 55, n°3, 2003, pp. 591-608.

¹⁸⁹⁸ *Idem.*

¹⁸⁹⁹ DE NANTOIS Christophe, *ibid.* p. 455.

¹⁹⁰⁰ *Idem.*

2. La montée en puissance des commissions d'enquête

Les commissions d'enquête ont connu sous la XIV^{ème} législature un succès inégalé : dix-sept commissions ont été créées, soit une progression de 64,5% par rapport à la législature précédente. Cette augmentation s'explique d'abord par le fait que les groupes politiques, notamment ceux de l'opposition, utilisent pleinement leur droit de tirage acquis avec la réforme constitutionnelle de 2008.

Commissions d'enquêtes	Initiative	Remise du rapport
Conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente	SRC	8 décembre 2016
Fibromyalgie	GDR	12 octobre 2016
Conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français	RRDP	20 septembre 2016
Moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015	LR	5 juin 2016
Evaluation des conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI	Front de gauche	10 décembre 2015
Surveillance des filières et des individus djihadistes	LR	2 juin 2015

Missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation	Ecologiste	21 mai 2015
Tarif de l'électricité	Commission des Affaires économiques	5 mars 2015
Impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail	UDI	9 décembre 2014
Dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'État, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement	UDI	8 octobre 2013
Exil des forces vives de France	UMP	8 octobre 2014
Fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés	Ecologiste	24 mai 2013
Maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation	Ecologiste	21 mai 2015
Causes du projet de fermeture de l'usine Goodyear d'Amiens-Nord et à ses conséquences économiques, sociales et environnementales et aux enseignements liés au caractère représentatif qu'on peut tirer de ce cas	Députés SRC et écologistes	11 décembre 2013

Coûts de la filière nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs et à divers aspects financiers de cette production	Ecologistes	5 juin 2014
Conditions de la privatisation de la Société nationale maritime Corse Méditerranée	RRDP	11 décembre 2013
Difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle	GDR	20 novembre 2013
Situation de la sidérurgie et de la métallurgie française et européenne dans la crise économique et financière	GDR	10 juillet 2013

Les commissions d'enquête ont porté sur des thèmes d'actualité politiquement sensibles, tels que l'avenir de l'usine Goodyear, les comptes bancaires *off-shore* de Jérôme Cahuzac ou les filières djihadistes. De 2012 à 2017, les députés ont particulièrement enquêté sur deux thèmes : la sécurité et les questions économiques.

La multiplication de ces commissions d'enquête, l'outil le plus coercitif du Parlement, montre la volonté des députés de se poser « *en défenseur du citoyen et de la société civile* »¹⁹⁰¹, conformément à leur mission de représentants de la nation. L'enjeu est, à leurs yeux, de combler le fossé qui ne cesse de se creuser entre les élus et les citoyens : le régime de la V^{ème} République « *est confronté à un phénomène d'érosion de la confiance politique nécessaire au lien civique constitutif de toute démocratie. La traditionnelle dichotomie gouvernants/gouvernés s'est transformée en fracture, les premiers étant accusés par les seconds d'incompétence, d'impuissance, de non-représentativité, ou encore d'immoralité [...]* Dans ce contexte, la

¹⁹⁰¹ DE NANTOIS Christophe, *ibid.*, p. 539.

transparence est perçue par les pouvoirs publics comme le remède idoine pour renouer la confiance et renforcer la légitimité des institutions démocratiques »¹⁹⁰².

Les commissions d'enquête, en permettant au Parlement de contrôler des décisions opaques, participent à cet effort de transparence : en effet, « *la nature des actions et des décisions dans le domaine administratif et politique est, par essence, soustraite aux yeux du public alimentant par conséquent une discrétion suspecte. Un des grands mérites des commissions d'enquête est de rendre cette face cachée du fonctionnement de l'Etat, officielle et publique* »¹⁹⁰³. Aussi, afin de renforcer leur image d'arbitre neutre et impartial, les députés de la XIV^{ème} législature ont-ils « *saisi la balle au bond en lançant une enquête sur un thème déjà médiatisé* »¹⁹⁰⁴ : suite aux attentats de novembre 2015, le groupe LR a souhaité enquêter sur les moyens mis en œuvre par l'Etat pour lutter contre le terrorisme¹⁹⁰⁵; quant au groupe Ecologiste, il a demandé une commission d'enquête sur la question du maintien de l'ordre après le décès de Rémi Fraisse, un jeune militant écologiste de 21 ans, survenu à la suite du jet d'une grenade offensive par les gendarmes mobiles, aux abords du chantier du barrage de Sivens, dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014¹⁹⁰⁶.

Les effets de l'institutionnalisation des commissions d'enquête restent toutefois limités : elles ne disposent d'aucun moyen juridique pour faire pression sur le Gouvernement ; en revanche, elles « *contribuent à instaurer un dialogue utile, susceptible d'engendrer des réformes. Cette relative impuissance les conduit à privilégier les aspects techniques du contrôle et à suggérer de véritables réformes pour lesquelles tant le Parlement que l'opinion publique, s'ils sont convaincus, feront pression* »¹⁹⁰⁷. Pour y parvenir, les médias constituent « *l'arme principale des*

¹⁹⁰² NABLI Bélich, « Fondement de la « moralisation-juridisation » de la vie politique », *Pouvoirs*, n°154, 2015/3, pp. 157-158.

¹⁹⁰³ *Idem*.

¹⁹⁰⁴ *Ibid.*, p. 541.

¹⁹⁰⁵ FENECH Georges, PIETRASANTA Sébastien, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, AN, n°3922, 5 juillet 2016.

¹⁹⁰⁶ MAMERE Noël, POPELIN Pascal, *Rapport d'information fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, AN, n°2794, 21 mai 2015.

¹⁹⁰⁷ VALLET Elisabeth, *Les commissions d'enquêtes parlementaires sous la Cinquième République*, *op.cit.*, p. 272.

commissions »¹⁹⁰⁸. Désormais, elles n'hésitent pas à utiliser les réseaux sociaux : la rapporteure de la commission d'enquête sur Goodyear, Mme Pascale Boistard, a ouvert une page *Facebook* sur laquelle elle relayait l'avancée des travaux de la commission, des *tweets* relatifs à la situation de l'usine d'Amiens, les interviews et les questions d'actualité en lien avec la crise¹⁹⁰⁹.

Plus que jamais, les commissions d'enquête sont, aux yeux des députés, un outil de revalorisation du Parlement : les groupes d'opposition y ont désormais accès, ce qui constitue un progrès démocratique majeur. En outre, l'impact des commissions dans l'opinion publique s'avère positif et contribue à restaurer la confiance des citoyens dans leurs représentants. Toutefois, la question de l'efficacité des enquêtes menées se pose ; ces dernières ne doivent pas se résumer à de l'affichage politique. Il est certes très difficile d'évaluer leur efficacité réelle¹⁹¹⁰ : on constate cependant qu'au plan législatif elles n'ont pas donné lieu à des changements majeurs. La revalorisation du Parlement *via* les commissions d'enquête s'avère donc relative.

§2 La consécration de l'expertise au Sénat

Le Sénat bénéficie d'une place particulière dans nos institutions : parce que la Constitution garantit son autonomie, il s'est vu confier un rôle de contre-pouvoir¹⁹¹¹. L'une des manifestations de ce rôle n'est autre que le contrôle de l'action du Gouvernement. Depuis la réforme constitutionnelle, le Sénat s'est pleinement investi dans les activités de contrôle, aussi bien au sein des organes permanents (A) qu'en séance publique (B), faisant de l'expertise un levier de revalorisation en constante évolution (C).

A. Un travail d'investigation considérable

¹⁹⁰⁸ DE NANTOIS Christophe, *ibid.*, p. 541.

¹⁹⁰⁹ <https://www.facebook.com/CommissionDenqueteGoodyear/>

¹⁹¹⁰ DENANTOIS Christophe, *ibid.*, p. 551.

¹⁹¹¹ MOREL Benjamin, *Le Sénat et sa légitimité. L'institution interprète de son rôle constitutionnel*, Thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, *op.cit.*, pp. 248-259.

Depuis la réforme constitutionnelle, le Sénat a fait du contrôle une priorité ; il a réalisé à cette occasion un effort programmatique conséquent en matière de contrôle et d'évaluation qui a porté ses fruits. D'un point de vue quantitatif, on constate une nette augmentation des travaux de contrôle, qui occupent désormais une part importante du travail de commission : depuis 2011, les commissions permanentes ont publié six-cent-quatre-vingt-quinze rapports de contrôle, soit environ cent-quinze par an. Le travail des délégations est lui aussi considérable : deux-cent quatre-vingt-sept-rapports publiés entre 2011 et 2017, soit 82% de plus qu'à l'Assemblée nationale.

Session	Commissions d'enquête ou mission commune	Commissions permanentes	Commission pour le contrôle de l'application des lois	Délégations	Total des travaux de contrôle menés au Sénat
2015-2016	6	132	0	50	187
2014-2015	6	79	0	46	129
2013-2014	9	126	10	43	180
2012-2013	7	136	9	67	216
2011-2012	6	107	12	47	169

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008 on assiste à un investissement inédit des sénateurs dans les travaux de contrôle. Le détail du travail en commission montre un quasi équilibre entre le temps consacré par les commissions permanentes au travail législatif et celui dédié au contrôle et à l'évaluation :

Session	Législatif	Contrôle
2012-2013	51%	49%
2013-2014	57%	43%
2014-2015	61%	39%
2015-2016	49%	51%
2016-2017	56%	44%

L'ampleur sans précédent des travaux de contrôle témoigne de l'importance que les sénateurs accordent à cette fonction. Il s'agit de savoir pourquoi ils s'y sont autant investis. Au plan institutionnel, le Sénat a vu dans le contrôle un moyen de renforcer sa légitimité fonctionnelle, revalorisant ainsi sa place dans les institutions.

B. Le contrôle ou la manifestation d'un rôle de contre-pouvoir

La seconde chambre revendique un rôle de contre-pouvoir, qui se manifeste notamment par un investissement important dans sa mission de contrôle et d'évaluation : son discours sur sa légitimité fonctionnelle prime désormais sur celui portant sur la légitimité représentative¹⁹¹². Le Sénat justifie ce rôle de contre-pouvoir par deux éléments majeurs : son autonomie (1) et son expertise (2).

1. Une autonomie revendiquée

Alors que son existence est régulièrement contestée, le Sénat bénéficie d'une protection constitutionnelle qui fait défaut à la chambre basse : contrairement à l'Assemblée nationale, il ne peut pas être dissout par le Président de la République¹⁹¹³; en conséquence, dans un souci d'équilibre institutionnel, le Gouvernement est irresponsable devant lui¹⁹¹⁴. A l'absence de responsabilité du Gouvernement, censée permettre aux sénateurs de « *développer une autonomie et une liberté de ton* »¹⁹¹⁵, s'ajoutent certains traits propres au mode d'élection des sénateurs. Le suffrage universel indirect est en effet censé les rendre moins dépendants des partis politiques ; les sénateurs échapperaient au phénomène majoritaire, marqué par la fidélité à l'Exécutif, leur permettant ainsi de se positionner en contre-pouvoir.

L'indépendance politique des sénateurs est à relativiser : « *le renforcement des groupes parlementaires aux correspondances partisans claires a en effet conduit à l'apparition au Sénat d'une « majorité » et d'une*

¹⁹¹² *Ibid.*, p. 265.

¹⁹¹³ Art. 12, Constitution de 1958.

¹⁹¹⁴ DUHAMEL Olivier, MENY Yves, *Dictionnaire constitutionnel, op.cit.*, p. 967.

¹⁹¹⁵ MOREL Benjamin, *ibid.*, p. 259.

« *opposition* » »¹⁹¹⁶. Depuis 1974 on assiste à un double mouvement : l'identification de ces groupes parlementaires sénatoriaux à ceux de l'Assemblée nationale et un mouvement de regroupement de ces groupes en deux coalitions antagonistes. On constate alors un enrôlement de la majorité et de la minorité sénatoriale dans la logique majoritaire.

Quant au fonctionnement du Sénat, il est protégé : avant d'être soumis à référendum ou au vote du Congrès, un projet de loi constitutionnel doit être adopté dans les mêmes termes dans les deux chambres ; par conséquent, les dispositions constitutionnelles concernant le Sénat ne peuvent pas être modifiées sans son accord¹⁹¹⁷. Enfin, l'alinéa 4 de l'article 46 dispose que « *les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les assemblées* » ; si cette notion a fait l'objet de multiples interprétations¹⁹¹⁸, la jurisprudence est parvenue à une définition claire : il s'agit d'une loi qui instaure « *des règles applicables au Sénat ou à ses membres différentes de celles qui le sont à l'Assemblée nationale ou à ses membres* »¹⁹¹⁹. Ce dispositif équilibre les relations entre les deux chambres : l'Assemblée nationale, qui détient « *le dernier mot* », peut adopter en définitive une disposition mais celle-ci ne peut affecter le rapport entre les deux chambres¹⁹²⁰.

Cette protection constitutionnelle est sensée faire du Sénat un contrôleur plus avisé que l'Assemblée nationale, réputée pour être soumise à la pression majoritaire : beaucoup reconnaissent que « *sans le Sénat, ce sont des pans entiers d'un contrôle parlementaire soustrait à la logique majoritaire qui disparaîtraient* »¹⁹²¹. La reconnaissance constitutionnelle des fonctions de contrôle et d'évaluation des assemblées a permis au Sénat de renforcer sa légitimité fonctionnelle, lui donnant ainsi la possibilité de se conformer pleinement à ses missions : assurer la stabilité du régime et améliorer la qualité du travail législatif¹⁹²².

2. Une expertise source de légitimité

¹⁹¹⁶ BOYER Vincent, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 85, n°1, 2011, pp. 41-68.

¹⁹¹⁷ *Ibid.*, p. 262.

¹⁹¹⁸ DELCAMP Alain, « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 87, n°3, 2011, pp. 465-498.

¹⁹¹⁹ CAMBY Jean-Pierre, « La loi organique relative au Sénat », *ADJA*, 2013, n°3, p. 160.

¹⁹²⁰ MOREL Benjamin, *idem*.

¹⁹²¹ BENETTI Julie, « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs*, vol. 159, n°4, 2016, p. 13.

¹⁹²² MOREL Benjamin, *ibid.*, pp. 88-122.

Avec la réforme constitutionnelle de 2008, le Sénat a renforcé sa capacité d'expertise afin de se valoriser par rapport à l'Assemblée nationale. Comme le souligne Benjamin Morel, « *le discours sur l'expertise va [...] légitimer l'existence du Sénat comme contre-pouvoir technique. D'abord, il va permettre aux sénateurs de faire reconnaître leur valeur ajoutée face aux députés. Dans les discours, le travail sénatorial est en effet toujours présenté en comparaison avec celui du Palais Bourbon. Ce dernier est jugé bâclé, politique et donnant jour à des textes inapplicables* »¹⁹²³.

Le travail sénatorial est reconnu pour sa technicité, ce qui constitue une part essentielle de sa légitimité : en effet « *l'attente d'un Sénat contre-pouvoir technique [...] apparaît comme déterminant la légitimité latente de l'institution selon une fonction qui n'est pas prévue par le droit, mais qui apparaît comme la conséquence logique de la place de seconde chambre qu'il lui confère. La force légitimante d'une telle fonction ne doit pas être négligée au vu du souci moderne d'une meilleure qualité du droit* »¹⁹²⁴. L'expertise sénatoriale en matière de légistique est unanimement saluée par la doctrine¹⁹²⁵ comme par le Gouvernement¹⁹²⁶. Cette reconnaissance s'avère d'autant plus importante qu'elle justifie en grande partie le maintien du bicamérisme¹⁹²⁷, « *les vertus cumulées du Sénat et du bicamérisme [étant] souvent affirmées* »¹⁹²⁸.

¹⁹²³ *Ibid.*, p. 440.

¹⁹²⁴ *Ibid.*, p. 310.

¹⁹²⁵ *Ibid.*, p. 313.

¹⁹²⁶ Marie-Anne Cohendet constate qu'au Sénat « *la législation y est faite avec plus de soin qu'à l'Assemblée nationale* » (COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., LGDJ, Lextenso, 2015) ; Jean et Jean-Éric Gicquel affirment que le bicamérisme « *améliore la qualité du travail législatif* » (GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 29^e coll., Domat droit public, LGDJ, Lextenso, pp. 665-666). Quant à Philippe Ardent et Bertrand Mathieu, ils rappellent que l'on « *se félicite de son expertise technique, on relève que, s'il est plus distancié de l'arène politique, son attitude est souvent plus souple et plus ouverte que celle de l'Assemblée* » (ARDANT Philippe, MATHIEU Bertrand, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 27^e éd., Manuel, Lextenso, 2015, p. 483).

¹⁹²⁷ Pour Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau, la qualité du travail de légistique effectué par le Sénat justifie le maintien du bicamérisme (DUHAMEL Olivier, TUSSEAU Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 2013, pp. 239-244).

¹⁹²⁸ Le bicamérisme garantirait la qualité de la loi : Le Président du Sénat, Jean-Pierre Bel, considérait qu'« *au Parlement, nul ne peut avoir raison seul* » (colloque « Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie », Sénat, 17 avril 2014) ; pour Robert Badinter « *les meilleures lois sont celles coproduites par l'Assemblée nationale et le Sénat* » in TURK Pauline, « Le Sénat : une assemblée de bons légistes ? », *Pouvoirs*, vol. 159, n°4, 2016, pp. 65-78.

Au regard des enjeux que recouvre l'expertise, la question des moyens s'avère cruciale : les sénateurs considèrent que seuls les fonctionnaires parlementaires, malgré leur nombre limité, sont aptes à produire cette expertise qui fait la renommée de la seconde chambre¹⁹²⁹. La nette augmentation des rapports de contrôle et d'évaluation, dans un contexte législatif tendu, atteste de la capacité de travail importante que les administrateurs sont capables d'assumer. Mais comme les sénateurs ne peuvent pas rivaliser avec les moyens dont disposent les ministères, ils placent leur capacité d'expertise dans leur expérience de terrain. Ils voient dans « *le cumul des mandats l'une des raisons de l'expertise sénatoriale. L'expertise serait alors donc au même titre que la modération l'expression d'un rapport différent au terrain et à la longueur des mandats qui seraient en corollaires. Le cumul leur permet aussi d'avoir des ressources. Paradoxalement, c'est hors du Sénat, dans la force de frappe des grandes collectivités, que peut se nicher une expertise sénatoriale indépendante*¹⁹³⁰. Un tel choix est présenté par les sénateurs comme un mal nécessaire, mais moins grand que la dépendance induite par la domination de l'exécutif, ou, pire, des experts extérieurs »¹⁹³¹. Il convient toutefois de nuancer cette analyse : si les moyens des groupes politiques sont limités, d'un point de vue humain et matériel, les sénateurs et les députés peuvent s'appuyer sur leurs assistants parlementaires : relèvent de ceux-ci la rédaction des amendements, des propositions de lois et des diverses questions au Gouvernement ; dans le cadre d'un rapport d'information, il leur arrive également de compléter l'information de leur député en effectuant, à sa demande, certaines recherches complémentaires de celles de l'administrateur.

« Quand mon patron a été nommé rapporteur d'un rapport d'information, il m'a pleinement associé à ses travaux. Pour des raisons pratiques d'abord,

¹⁹²⁹ Les propos de Michel Charasse reflètent la position du Sénat en la matière : « *Monsieur le président, par périodes diverses, les assemblées parlementaires de notre pays bruissent de commentaires sur la prétendue insuffisance des moyens d'expertise et des moyens techniques* », Sénat, séance du 7 décembre 2009.

¹⁹³⁰ Un sénateur témoigne : « *Je suis président de région. Si j'ai besoin de faire une proposition de loi, je ne vais pas demander au groupe. Ils n'ont rien comme moyen. Enfin, ce n'est pas vrai. Mais ils ne vont pas beaucoup m'aider. Vous savez, si chacun demande au groupe de lui écrire sa petite proposition de loi, son petit amendement...ce n'est pas Bercy. Alors je vais demander à la région. Je ne devrais pas. Mais je vais demander à la région. Si je n'avais pas la région, je ne déposerais pas de proposition de loi* » in MOREL Benjamin, *ibid.*, p. 266.

¹⁹³¹ *Idem.*

comme la gestion de son agenda parisien. Mais aussi pour des raisons techniques : il me faisait part de certaines de ses questions et me demandait d'effectuer quelques recherches. Je faisais également le lien avec la circonscription. Son rapport portait sur le handicap et il était très investi sur le terrain sur tous ces sujets. Les associations locales nous contactaient, et je pouvais ainsi répondre à leurs questions directement »¹⁹³².

Afin de lui donner les moyens d'exercer son mandat, chaque parlementaire dispose d'une enveloppe mensuelle destinée à rémunérer ses propres collaborateurs¹⁹³³. L'interdiction du cumul des mandats va désormais priver les sénateurs de ressources locales utiles à leur implantation. Ces derniers ont alors cherché à rendre les moyens de contrôle et d'évaluation institutionnels plus performants.

¹⁹³² Entretien avec un assistant parlementaire de l'Assemblée nationale.

¹⁹³³ Les sénateurs peuvent, depuis 1976, utiliser les services de collaborateurs pour les seconder dans les tâches personnelles directement liées à l'exercice du mandat. Ils disposent à cet effet d'un crédit mensuel de 7 638,95 € (au 1^{er} février 2017) pour la rémunération brute de base de leur équipe qui peut comprendre un maximum de cinq salariés. Ce crédit est indexé sur la valeur du point de la fonction publique. Le sénateur a la qualité d'employeur : il recrute, organise l'activité de son/ses collaborateur(s) et peut résilier son/leur contrat de travail, dans le respect des règles de droit privé du travail et de la protection sociale et des règles complémentaires définies par le Bureau du Sénat et le Conseil de Questure. Les critères de recrutement sont laissés à la discrétion du Sénateur, seul le baccalauréat, ou quinze années d'expérience professionnelle, étant obligatoire. La rémunération mensuelle moyenne brute de base d'un collaborateur employé à temps plein s'élève à 3 248 € au 1^{er} juillet 2016 www.senat.fr, « *Les moyens mis à la disposition des sénateurs* », consulté le 12 mai 2017. *A l'Assemblée nationale a création de la fonction d'assistant parlementaire (ou de collaborateur de député) remonte à 1975. Elle constitue, d'une certaine manière, l'aboutissement d'un long processus répondant aux souhaits des députés de disposer, à côté de leur indemnité parlementaire perçue comme « un salaire », des moyens humains et matériels leur permettant de faire face aux diverses charges de leur mandat, et venant renforcer ceux qui avaient été accordés collectivement aux groupes politiques.*

Plusieurs étapes ont marqué ce processus. Une indemnité compensant les frais de secrétariat des députés a été créée en 1953 et supprimée en 1958. L'indemnité d'aide dactylographique, mise en place en 1970, s'est substituée aux dispositifs introduits en 1968, qui offraient aux députés la possibilité de se constituer un secrétariat particulier ou d'utiliser les services d'un secrétariat collectif organisé au sein des groupes politiques. L'objet et les conditions de gestion de cette indemnité furent modifiés à plusieurs reprises jusqu'en 1997. À cette date, l'indemnité de secrétariat fut remplacée par l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), destinée à couvrir les dépenses liées à l'exercice du mandat de député non prises en charge ou remboursées par l'Assemblée nationale : en tant qu'allocation spéciale pour frais, elle n'est pas imposable à l'impôt sur le revenu mais est assujettie à la CSG/CRDS. Son montant brut s'élève à 5 840 € par mois.

La demande des députés ne pouvait se satisfaire d'un soutien se limitant à la seule aide dactylographique, à un moment où les sollicitations pesant sur le mandat parlementaire exigeaient la présence de collaborateurs auprès d'eux, à l'image de ce qui existait dans certains parlements étrangers comme le Congrès américain : c'est ce qui explique la mise en place d'une dotation spécifiquement consacrée au recrutement de collaborateurs particuliers, appelée « crédit collaborateur ». Ce crédit mensuel s'élève à 9 618 € et permet aux députés de recruter jusqu'à cinq collaborateurs. www.assemblee-nationale.fr, « Fiche de synthèse n°82 : Les collaborateurs de députés », consulté le 11 mai 2017.

C. Un contrôle sénatorial en constante évolution

Aujourd'hui plus que jamais, une assemblée parlementaire moderne est une assemblée qui contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. Parce que la légitimité du Sénat repose en grande partie sur la qualité de son expertise, lorsque la seconde chambre est contestée elle réplique par le perfectionnement de ses méthodes de travail. La réforme du règlement de 2015 en est l'illustration : « *la trente-quatrième modification du règlement du Sénat depuis 1958 a une nature particulière. Elle n'appartient pas à la catégorie des modifications consécutives à une révision constitutionnelle ni à celle des ajustements mineurs, mais à celle, plus rare, des adaptations voulues et conduites par le Sénat lui-même [...]* Celles-ci avaient deux objectifs principaux : rendre au Sénat une efficacité institutionnelle perdue et restaurer son image écornée par le retour des attaques arguant de l'inutilité de la seconde chambre »¹⁹³⁴. En se prononçant en faveur de la suppression du Sénat, Claude Bartolone, alors président de l'Assemblée nationale, a lancé un mouvement de contestation du bicamérisme dont la presse s'est largement fait l'écho¹⁹³⁵. Afin de revaloriser l'image du Sénat, son président, Gérard Larcher, a lancé une double réforme : celle du fonctionnement de l'institution et celle de l'éthique¹⁹³⁶.

En octobre 2014, Gérard Larcher a mis en place et présidé un groupe de réflexion composé des présidents des groupes politiques, de représentants des groupes, du délégué des sénateurs non-inscrits, du questeur délégué, ainsi que des présidents des commissions permanentes et de la commission des Affaires européennes ; les sénateurs Roger Karoutchi, pour l'UMP et Alain Richard, pour le PS, ont été nommé rapporteurs. Ce groupe avait pour mission « *de mener une réflexion sur l'application de la révision constitutionnelle de 2008 qui avait profondément revalorisé le rôle du Parlement, afin de tenter d'y apporter des améliorations* »¹⁹³⁷. Le groupe de travail a formulé quarante-six propositions « *visant à une profonde rénovation du mode de fonctionnement du Sénat, dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la*

¹⁹³⁴ CHAEVA Natalia, « La réforme du règlement du Sénat. Une restructuration fondamentale des méthodes de travail ? », *Pouvoirs*, vol. 159, n°4, 2016, pp. 79-80.

¹⁹³⁵ Voir *LExpress.fr*, « Bisbille entre Gérard Larcher et Claude Bartolone sur l'avenir du Sénat », 29 janvier 2015 ; Geoffroy Clavel, « Parlement : la guerre est ouverte entre l'Assemblée nationale et le Sénat », *HuffingtonPost.fr*, 29 janvier 2015.

¹⁹³⁶ On s'intéressera ici aux mesures ayant trait au contrôle et à l'évaluation, objets de cette étude.

¹⁹³⁷ www.senat.fr, « Réformer les méthodes de travail du Sénat », consulté le 7 mai 2017.

spécificité du travail sénatorial »¹⁹³⁸. Suite à l'adoption par le Bureau du Sénat et la Conférence des Présidents, le 11 mars 2015, de ces propositions, Gérard Larcher a déposé une proposition de résolution afin de modifier en conséquence le règlement du Sénat ; le texte a été adopté le 13 mai 2015.

En 2015, le Sénat a mis en place une série de mesures au plan législatif et déontologique, que l'Assemblée nationale avait adopté dès 2008,¹⁹³⁹. La réforme s'articule autour de trois axes : une meilleure organisation de l'agenda sénatorial et de l'emploi du temps des sénateurs ; une plus grande attractivité du travail parlementaire avec une meilleure articulation du temps de séance et du temps des commissions ; une dynamisation des procédures de contrôle et de questions. On s'intéressera à ce dernier point.

Le groupe de réflexion avait formulé dix propositions, destinées à rationaliser et moderniser le contrôle sénatorial¹⁹⁴⁰. Ces mesures étaient tournées vers un objectif : rendre le contrôle sénatorial plus efficace. En revanche, aucune mesure ne concernait l'évaluation des politiques publiques, que le Sénat continue d'occulter au profit de l'évaluation de la législation ; la réforme du règlement votée en 2015 n'a concerné que les activités législatives et de contrôle.

Les rapporteurs ont constaté que la réorganisation des travaux de contrôle de 2009 n'a pas été pleinement satisfaisante, sans toutefois remettre en cause ses principes : l'affirmation du « *caractère primordial de la fonction de contrôle* »¹⁹⁴¹ et la « *conséc[ration] [de] la place éminente des commissions et des délégations dans l'exercice de la fonction de contrôle* »¹⁹⁴².

¹⁹³⁸ LARCHER Gérard, *Proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, Sénat, n°380, 31 mars 2015.

¹⁹³⁹ CHAEVA Natalia, *ibid.* Selon l'auteure, le Sénat « *considérerait en effet que du fait du climat différent dans la seconde chambre – où l'obstruction, par exemple, n'est que rarement pratiquée – et des incertitudes sur l'orientation politique du Sénat à l'issue du renouvellement de septembre 2008 – la gauche et la droite sénatoriales ne souhaitent pas se lier les mains prématurément. Les réformes devaient enfin s'adapter au style propre à la seconde chambre, compte tenu de sa composition qui donne du poids aux petits groupes (radicaux, communistes et Verts), ainsi que de ses traditions. Le Sénat doit, en effet, pouvoir ménager le temps de la réflexion, de l'approfondissement, du débat et de l'indépendance, et ce en particulier lorsqu'il est contrôlé par l'opposition au président de la République* », p. 81.

¹⁹⁴⁰ Voir annexe n°11.

¹⁹⁴¹ Groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, proposition n°37.

¹⁹⁴² Proposition n°39, *idem*.

Si d'un point de vue quantitatif, le nombre de rapports d'information est en nette augmentation, « *la multiplicité et l'absence de coordination des travaux de contrôle* »¹⁹⁴³ nuisent à leur efficacité ; malgré l'effort programmatique initié en 2009, certains rapports d'information font doublons avec ceux produits par d'autres organismes de contrôle¹⁹⁴⁴. Pour y remédier, Alain Richard et Roger Karoutchi ont suggéré de « *prévoir la communication à la Conférence des Présidents, deux fois par session, du programme prévisionnel des travaux de contrôle des commissions et délégations* »¹⁹⁴⁵. Cette mesure a suscité quelques appréhensions chez les présidents de commission, auxquelles le rapporteur Jean-Jacques Hiest a répondu¹⁹⁴⁶ : il ne s'agissait pas de limiter « *l'autonomie - qui reste complète - des commissions ou des délégations pour assurer leur mission de contrôle. Il [s'agissait de les inviter], comme une majorité d'entre elles le font déjà, à établir un programme de contrôle sur plusieurs mois [...] dans un effort de coordination [des] sujets traités* »¹⁹⁴⁷. La Conférence des Présidents aurait toutefois son mot à dire : elle « *pourrait suggérer des ajustements de calendrier afin de mieux assurer le lien entre les travaux de contrôle et l'ordre du jour législatif prévisionnel. [...] La réunion de la Conférence des Présidents contribuerait aussi à éclairer les groupes dans leur choix de sujets retenus pour les missions d'information ou les commissions d'enquête dont ils peuvent avoir l'initiative* »¹⁹⁴⁸. Le Sénat a donc suivi la voie empruntée par l'Assemblée nationale en 2014, en poussant plus loin la logique de rationalisation: non seulement la Conférence des Présidents se réunit pour examiner le programme prévisionnel des travaux de contrôle ou d'évaluation des commissions et des délégations deux fois par session ordinaire¹⁹⁴⁹ mais les commissions doivent désormais transmettre « *à la Conférence des Présidents, une fois par mois, la liste des auditions, liées à leur*

¹⁹⁴³ Propos d'Alain Richard in CHAEVA Natalia, *ibid*, p. 89.

¹⁹⁴⁴ Dans leur proposition n°40, Roger Karoutchi et Alain Richard recommandait d'« *éviter de dupliquer les travaux de la Cour des comptes, du Conseil économique, social et environnemental ou des autorités administratives indépendantes* ».

¹⁹⁴⁵ Proposition n°41, *idem*.

¹⁹⁴⁶ Un amendement a été adopté précisant que les présidents des délégations sont invités à ces réunions.

¹⁹⁴⁷ Hiest Jean-Jacques, *Rapport sur la proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, Sénat, n°427, 6 mai 2015, p. 38

¹⁹⁴⁸ *Idem*.

¹⁹⁴⁹ Art.29, alinéa 4 bis, RS.

mission de contrôle, auxquelles elles procèdent »¹⁹⁵⁰. En contrôlant les auditions, le Sénat souhaitait apporter « *une première réponse aux critiques adressées contre la légitimité des personnes auditionnées* »¹⁹⁵¹.

Toujours dans une perspective d'efficacité, Roger Karoutchi et Alain Richard ont insisté sur la nécessité de « *développer les synergies entre la fonction de contrôle et l'élaboration de la loi* »¹⁹⁵². Concrètement, il s'agissait de « *transformer le travail de contrôle et d'analyse en proposition ou en interpellation* »¹⁹⁵³, autrement dit d'« *effectuer le travail de contrôle en ayant à l'esprit la nécessité de le traduire en mesures concrètes d'action* »¹⁹⁵⁴. Les rapporteurs souhaitaient éviter ainsi que les nombreux rapports produits chaque année par le Sénat restent lettre-morte.

Le Sénat a également amorcé un changement de stratégie en matière de contrôle en séance publique. Tirant les leçons de l'échec des questions cribles thématiques, le groupe de travail a proposé une « *dynamisation des procédures de contrôle et de questions* »¹⁹⁵⁵ : comme à l'Assemblée nationale, le Sénat a souhaité mettre en place une séance de questions au Gouvernement hebdomadaire¹⁹⁵⁶ et supprimer les questions cribles thématiques. En revanche, contrairement aux députés, les sénateurs peuvent répondre au ministre qu'ils ont interrogé, à l'issue de son intervention ; ils se sont inspirés du *Question Tag* en vigueur au Parlement britannique, considéré comme « *un modèle* »¹⁹⁵⁷. Car si les questions au Gouvernement de l'Assemblée nationale bénéficient d'une aura médiatique importante, elles sont également très critiquées. Aussi, les sénateurs ont-ils considéré que donner un droit de réplique aux sénateurs permettait de créer les conditions « *d'un véritable débat* »¹⁹⁵⁸ : si le ministre ne répond pas à la question posée, comme c'est souvent le cas à l'Assemblée nationale,

¹⁹⁵⁰ Art. 29, alinéa 4 *ter*. RS.

¹⁹⁵¹ CHAEVA Natalia, *ibid.*, p. 91.

¹⁹⁵² Groupe de réflexion sur les méthodes de travail du Sénat, proposition n°38.

¹⁹⁵³ Propos de Roger Karoutchi, *idem*.

¹⁹⁵⁴ *Idem*.

¹⁹⁵⁵ LARCHER Gérard, *Exposé des motifs, Proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, Sénat, n°380, 31 mars 2011.

¹⁹⁵⁶ Auparavant elle était bi-mensuelle.

¹⁹⁵⁷ HYEYEST Jean-Jacques, séance publique du 13 mai 2015.

¹⁹⁵⁸ MEZARD Jacques, séance publique du 13 mai 2015, Sénat.

les sénateurs peuvent alors le souligner ; en revanche, le Gouvernement est libre de reprendre la parole.

Toujours dans un souci d'organiser des débats de qualité, les sénateurs tenaient à préserver la spontanéité des échanges : pour cela, les questions ne sont pas communiquées à l'avance au ministre qu'ils comptent interroger¹⁹⁵⁹. Or, même si la pression majoritaire est moins importante au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, elle existe tout de même. On peut donc supposer que, dans un souci de bonne intelligence avec le Gouvernement, les sénateurs appartenant à la majorité sont amenés à communiquer le sujet de leur question si le cabinet du ministre les interroge.

Enfin, le Président Larcher a souhaité que les questions d'actualité aient lieu alternativement le mardi, de 16h45 à 17h30, ou le jeudi, de 15h à 16h. Seules les questions du jeudi sont retransmises en direct sur *France 3*, celles du mardi étant diffusées sur la chaîne *Public Sénat* et le site Internet du Sénat ; en effet, le mardi, *France 3* rediffusait déjà les questions au Gouvernement de l'Assemblée nationale.

Le jour choisi pour organiser les séances de question s'avère crucial pour lutter contre l'absentéisme. Comme le souligne un administrateur de la division du contrôle, « *l'activité se concentre le mardi et le mercredi dans les deux assemblées. Or, l'Assemblée nationale, sous l'initiative de Philippe Seguin, organise ses questions au Gouvernement le mardi et le mercredi après-midi. Comme elle est prioritaire d'un point de vue constitutionnel, elle choisit et laisse au Sénat les miettes, à savoir le jeudi. Le jeudi n'est pas un jour parlementaire : les sénateurs arrivent le mardi matin à Paris pour assister à la réunion de groupe, le mercredi soir ils commencent à se demander ce qu'ils font encore là alors que leur adversaire laboure le terrain. Le jeudi, c'est donc la bérézina en matière de présence, malgré les permanences que les groupes politiques ont mises en place. Les sénateurs sont très indépendants* »¹⁹⁶⁰.

Les innovations réglementaires de 2015 montrent combien « *la réforme est un symbole important que le Sénat met en scène dans les moments critiques de son histoire* »¹⁹⁶¹. Initier un changement « *c'est donner l'image d'une institution en mouvement. C'est court-circuiter les critiques adressées au Sénat en le prenant en charge soi-même [...]* La réforme peut apparaître ainsi comme un acte permettant d'assurer la légitimité aux yeux de groupes contestant les pratiques de contrôle, elle

¹⁹⁵⁹ www.senat.fr, *Suivez les questions d'actualité*, consulté le 12 mai 2017.

¹⁹⁶⁰ Entretien avec un directeur de la division de la législation et du contrôle.

¹⁹⁶¹ MOREL Benjamin, *ibid.*, p. 595.

permet ainsi de répondre aux dissensus sur les pratiques parlementaires »¹⁹⁶². La réforme de 2015 constitue « *un renouveau symbolique* »¹⁹⁶³ ; en matière de contrôle, le Sénat a conservé la philosophie de 2009 : promotion du travail d'investigation, revalorisation du contrôle en séance publique, impasse sur l'évaluation des politiques publiques au profit de l'évaluation de la législation.

§ 3. Des innovations décevantes

La réforme constitutionnelle de 2008 a conduit les assemblées à moderniser leurs méthodes de travail en matière de contrôle et d'évaluation. Mais certaines innovations réglementaires ou constitutionnelles se sont révélées inefficaces, voire contre-productives : l'Assemblée nationale n'a pas réussi à créer les conditions d'un travail de contrôle transparent serein (A) ; quant à la semaine de contrôle, elle s'avère décevante dans les deux assemblées (B).

A. Un rapport opposition/ majorité toujours conflictuel à l'Assemblée nationale

En accordant un statut à l'opposition, la réforme constitutionnelle souhaitait l'inciter à « *jouer un rôle plus responsable, éloigné de la stérilité des critiques systématiques qui jettent le discrédit sur le discours politique* »¹⁹⁶⁴. Si le Gouvernement Fillon voulait desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé, il n'était pas pour autant question d'y renoncer ; l'objectif de la réforme était clair : comme l'affirmait Jean-Luc Warsmann, « *l'opposition doit accepter que la majorité soit fondée à mettre sa politique en œuvre par la loi. En revanche, la majorité doit admettre que le contrôle est la vocation de l'opposition. La minorité doit être privilégiée, voire participer à égalité dans la responsabilité des activités de contrôle* »¹⁹⁶⁵. Cette constitutionnalisation de l'opposition s'est accompagnée de droits

¹⁹⁶² *Idem.*

¹⁹⁶³ *Idem.*

¹⁹⁶⁴ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une V^{ème} République plus démocratique*, op. cit., p. 65.

¹⁹⁶⁵ WARSMANN Jean-Luc, rapport, AN n° 892, 15 mai 2008, p. 57.

nouveaux, essentiellement dans le domaine du contrôle. Certains ont pu regretter que ces droits soient encore trop faibles et cantonnés au contrôle¹⁹⁶⁶ ; le statut de l'opposition est à l'image du parlementarisme en France : rationalisé. La revalorisation de l'opposition a consisté à lui ménager de nouveaux espaces d'intervention en matière de contrôle et d'évaluation ; ceux accordés en séance publique lui ont toutefois permis d'être plus audible et plus visible. L'enjeu n'était pas le même au Sénat : la seconde chambre est en effet réputée pour sa modération, qui crée les conditions d'un travail parlementaire plus serein qu'à l'Assemblée nationale¹⁹⁶⁷.

En matière de contrôle et d'évaluation, l'Assemblée nationale a fait sienne l'analyse du député René Dosière, expert en la matière : « *contrôler l'action du gouvernement [c'est] simplement vérifier que les choses se passent correctement. Il faut donc que majorité et opposition apprennent à travailler ensemble, avec un double regard, mais à partir de propositions communes et en suivant le même objectif* »¹⁹⁶⁸. Pour y parvenir, l'Assemblée s'est attachée à développer les binômes transpartisans au sein de ses organes de contrôle et d'évaluation. Si le travail en binôme a pu être apprécié par des députés de droite et de gauche, l'Assemblée nationale reste une instance politique : la qualité du travail en commun dépend aussi du climat politique, comme en atteste la XIV^{ème} législature, qui a été marquée par des crises politiques, peu favorables à un travail de contrôle transpartisan serein.

Dès 2012, l'opposition s'est divisée : le groupe UMP s'est scindé en deux, suite à l'élection du président du parti.

Le 18 novembre 2012, François Fillon et Jean-François Copé s'affrontaient pour la présidence de leur parti, l'UMP ; les deux candidats se sont déclarés vainqueurs. Bien que la commission de contrôle interne ait déclaré M. Copé vainqueur, François Fillon a continué à revendiquer la victoire. Afin de faire pression sur son adversaire, François Fillon a créé à l'Assemblée nationale, le 25 novembre 2012, un groupe parlementaire dissident, le « *Rassemblement UMP* », prêt à se dissoudre dès la mise en place d'un nouveau scrutin. Les deux candidats sont finalement parvenus à un accord le 18 décembre 2012 et le groupe RUMP a été dissous. Cette

¹⁹⁶⁶VIDAL-NAQUET Ariane, « *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ?* », *op.cit.*

¹⁹⁶⁷MOREL Benjamin, *ibid.*

¹⁹⁶⁸DOSIERE René, Compte-rendu intégrale, AN, première séance du 25 janvier 2011.

affaire a mobilisé l'opposition durant les six premiers mois du quinquennat, l'empêchant de s'investir comme il se doit dans les activités législatives ou de contrôle.

Puis en 2014, pour la première fois sous la V^{ème} République, le Gouvernement a dû faire face à une contestation organisée au sein de sa propre majorité. Selon un chargé de mission du groupe Les Républicains, « *Manuel Valls devait plus justifier sa politique devant les députés PS que devant l'opposition* »¹⁹⁶⁹.

Au lendemain des élections municipales de mars 2014, un groupe de quarante-et-un députés du groupe PS ont décidé de s'opposer à la politique menée par François Hollande et son premier Ministre Manuel Valls. Attribuant l'échec de la Gauche aux élections municipales à la politique libérale menée par l'Exécutif, ils ont publiquement annoncé qu'ils ne voteraient pas le pacte de responsabilité et de solidarité présenté par le Gouvernement. Ce texte prévoyait cinquante milliards d'économie ; les députés frondeurs contestaient notamment les allègements de charges sociales prévues dans le dispositif. Après une semaine de bras de fer avec le Gouvernement, malgré les promesses et les menaces, les députés frondeurs se sont abstenus lors du vote consultatif organisé le 29 avril 2014. Durant les trois dernières années du quinquennat, les Frondeurs ont dénoncé la politique menée par le Premier Ministre en s'opposant à toute une série de textes : la réforme territoriale du 7 août 2015¹⁹⁷⁰, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, le projet de réforme constitutionnelle relative à l'Etat d'urgence et la déchéance de nationalité.

La fronde organisée dans les rangs de la majorité socialiste a créé à l'Assemblée nationale « *un climat délétère* »¹⁹⁷¹ : sur « *fond de menaces et promesses, de carottes et de bâtons* »¹⁹⁷², chaque texte majeur a fait l'objet de longues tractations au sein du groupe PS. Cette majorité divisée a rendu le travail législatif particulièrement stratégique ; c'est pourquoi, le groupe Les Républicains a profité des dissensions au sein du groupe PS pour s'opposer à la politique du Gouvernement :

« Nous, ce qui nous intéresse c'est faire des coups politiques : mettre en difficulté le Gouvernement sur tel ou tel texte, faire rejeter une mesure symbolique ou adopter un amendement important pour la droite. On s'est d'autant plus concentré sur le législatif que sous cette législature, avec les

¹⁹⁶⁹ Entretien avec un chargé de mission du groupe Les Républicains, responsable de la commission du développement durable.

¹⁹⁷⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

¹⁹⁷¹ Entretien avec un député PS.

¹⁹⁷² *Idem*.

Frondeurs, la majorité était divisée : on a donc essayé de profiter de cette majorité fragilisée pour faire passer nos amendements »¹⁹⁷³.

La division de la majorité a tendu ses rapports avec les autres groupes : les Frondeurs ont été accusés de faire le jeu de l'opposition ; cette dernière n'a pas hésité à insister sur les dissensions au sein de la majorité. Cette crispation des relations entre les groupes politiques n'a pas été favorable au travail transpartisan, comme en témoignent les rapports du CEC. Alors que le binôme de rapporteurs majorité/opposition fait partie de l'ADN du Comité, bien souvent des positions divergentes ont été adoptées¹⁹⁷⁴.

Les rapports entre majorité et opposition ont donc évolué sous la XIV^{ème} législature davantage sous l'effet du contexte politique que de celui de la révision constitutionnelle de 2008. Certains députés de la majorité ont été jusqu'à vouloir déposer une motion de censure.

Preuve de la profonde division de la Gauche, le 5 novembre 2011, cinquante-six députés de gauche ont tenté de déposer une motion de censure contre le Gouvernement de Manuel Valls. Ils ont échoué à deux signatures près ; il leur fallait en effet recueillir cinquante-huit signatures pour qu'elle soit recevable. Le traumatisme a toutefois été important au sein des parlementaires de la majorité, à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Clémenceau considérait que « *l'exercice du contrôle est d'abord un dialogue permanent entre le gouvernement et l'opposition* ». L'Assemblée nationale a voulu une rupture avec cet « *archétype démocratique* »¹⁹⁷⁵ : pour elle, un contrôle et une évaluation modernes supposaient de mettre en place de mettre en place un dialogue entre l'opposition et la majorité en vue de responsabiliser la première et de tempérer la domination de la seconde ; cet objectif n'a pas encore été atteint. Si l'opposition, sous la XIV^{ème} législature, a utilisé les moyens de contrôle mis à sa disposition par le règlement, les Frondeurs, issus de la majorité, ont utilisé, de manière tout à fait

¹⁹⁷³ Entretien avec un chargé de mission du groupe Les Républicain, chargé de la commission du développement durable.

¹⁹⁷⁴ Ce fut le cas pour le rapport sur la lutte contre l'usage de substances illicites (n° 2385) ; celui sur l'évaluation du développement des services à la personne (rapport n° 2437) ; celui sur l'évolution de la fiscalité environnementale (rapport n° 3772) ; celui sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux (rapport n° 4158).

¹⁹⁷⁵ THIERS Éric, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *op.cit.*, p. 64.

inédite, le processus législatif pour s’opposer à la politique gouvernementale, exerçant ainsi un contrôle sur celle-ci.

B. Une semaine de contrôle désertée

Consacrer une semaine de l’ordre du jour au contrôle était une mesure ambitieuse : il s’agissait de lui redonner ses lettres de noblesse en lui ouvrant les portes du saint des saints, l’Hémicycle. Cette mesure était également censée donner un nouvel écho aux travaux de contrôle et inciter ainsi les parlementaires à s’y investir davantage. Si l’idée de dédier une semaine de l’ordre du jour au contrôle « *partait d’une bonne intention* »¹⁹⁷⁶, sa mise en œuvre à l’Assemblée nationale comme au Sénat n’a pourtant pas été à la hauteur des attentes du Constituant.

Depuis 2009, les assemblées sont confrontées à une difficulté majeure : nourrir la semaine de contrôle. Pour y parvenir, elles ont développé leurs activités de contrôle : instaurer une semaine de contrôle a donc eu la vertu de contraindre le Parlement à multiplier les travaux de contrôle et d’évaluation. Malgré ces efforts, cette semaine reste « *difficile à remplir* »¹⁹⁷⁷ : le plus souvent, les rapports présentés en séance publique l’ont déjà été en commission permanente. Certains ont pensé que ce serait l’occasion de faire connaître les travaux de contrôle aux parlementaires des autres commissions ; mais c’était sans tenir compte des contraintes des agendas parlementaires, comme en témoigne un député de l’Aube :

*« J’aimerais beaucoup aller dans l’Hémicycle écouter mes collègues présenter leur rapport. Mais c’est un luxe que je ne peux pas me permettre : j’arrive déjà à peine à répondre à toutes mes obligations sur le terrain et à Paris. Je pense que je m’autoriserai à le faire si je ne me représente pas »*¹⁹⁷⁸.

La quatrième semaine de contrôle, qui n’a pas suscité beaucoup d’enthousiasme parmi les sénateurs et les députés, engendre un absentéisme massif à l’Assemblée

¹⁹⁷⁶ Entretien avec un sénateur PS du Finistère.

¹⁹⁷⁷ Entretien avec un responsable de la division du contrôle au Sénat.

¹⁹⁷⁸ Entretien avec un député LR de l’Aube.

nationale comme au Sénat. Rebaptisée « *semaine de circonscription* »¹⁹⁷⁹, beaucoup préfèrent rester sur le terrain, quitte à ne pas assister à l'incontournable réunion de groupe¹⁹⁸⁰ :

Un sénateur témoigne : « *Plutôt que de venir à Paris écouter des monologues, nous sommes beaucoup à faire le choix de rester dans nos provinces. Car pendant que nous faisons acte de présence à Paris – car honnêtement les semaines de contrôle se résument à ça – nos adversaires politiques continuent à travailler contre nous ; et ce n'est pas à Paris que nous sommes élus* »¹⁹⁸¹.

Le format des séances organisées lors des semaines de contrôle est également en cause. Deux sortes de débats sont organisés : les débats thématiques, demandés par les groupes politiques, et les débats portant sur des rapports d'information. Ces séances n'ont débat que le nom : elles ne sont pas conçues comme un échange entre le Gouvernement mais comme une discussion générale. Lorsqu'il s'agit d'un débat thématique, le Ministre commence par prendre la parole, suivi du président de la commission permanente. Puis une succession d'interventions s'enchaînent, plus ou moins en lien les unes avec les autres ; chaque député a rédigé son intervention¹⁹⁸² en choisissant son angle d'attaque¹⁹⁸³. Les propos tenus peuvent aussi être très répétitifs lorsque le thème est consensuel.

Ce fut le cas du débat sur la protection de la vie privée à l'heure de la surveillance numérique, qui s'est tenu le 30 janvier 2014 à l'Assemblée nationale, à l'initiative du groupe Ecologiste. Fleur Pellerin, alors Ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique a commencé par une intervention liminaire d'une vingtaine de minutes sur les enjeux

¹⁹⁷⁹ Entretien avec un secrétaire général adjoint du groupe LR.

¹⁹⁸⁰ La réunion de groupe des groupes politiques se tient chaque mardi matin, pour les sénateurs et les députés. C'est un moment privilégié pour échanger sur les questions politiques nationales, présenter les projets de lois en discussion et la stratégie parlementaire à adopter. Le Premier Ministre assiste à celle de sa majorité à l'Assemblée nationale : la réunion de groupe est également un moment d'échange entre l'Exécutif et les députés. Il peut ainsi les mobiliser sur les textes qu'il veut faire passer, répondre à leurs inquiétudes, faire passer des messages politiques.

¹⁹⁸¹ *Idem.*

¹⁹⁸² Certains députés demandent à leur groupe politique de rédiger leur intervention, notamment lorsqu'ils ne sont pas spécialistes du sujet mais qu'ils viennent en séance pour rendre service au groupe : « *souvent, nous n'arrivons pas à trouver d'orateur pour les séances de contrôle ; alors pour convaincre les députés de défendre la position du groupe on lui promet de lui faciliter le travail au maximum : le chargé de mission du groupe rédige l'intervention et informe le députés des principaux enjeux politiques du débat* », entretien avec un chargé de mission du groupe LR à l'Assemblée nationale.

¹⁹⁸³ LACOURIEUX Brice, « Des débats où l'on ne débat pas vraiment », *Les cuisines de l'Assemblée*, blog.

de la confidentialité dans le secteur numérique. Mme Isabelle Attard a ensuite pris la parole en sa qualité de vice-présidente de la commission des Affaires culturelles et de l'éducation. A l'issue de son intervention, quatorze députés ont successivement pris la parole pour exprimer leur opinion et celle de leur famille politique et soulever des questions techniques ; chacun disposait d'une dizaine de minutes. Malgré quelques nuances, tous les parlementaires ont évoqué l'enjeu que représentent les réseaux sociaux en matière de confidentialité et les vides juridiques à combler. La Ministre a conclu le débat en rappelant qu'un projet de loi d'envergure sur le numérique était en préparation ; elle a appelé l'ensemble des parlementaires à s'associer à la réflexion du Gouvernement.

Malgré les efforts de la Conférence des Présidents du Sénat et de celle de l'Assemblée nationale pour essayer de rendre ces débats plus vivants, l'exercice reste très formel, dénué de spontanéité. Et ce d'autant plus que de nombreuses contraintes pèsent sur leur organisation : les groupes politiques doivent formuler leur choix d'ordre du jour environ un mois auparavant ; ils ne peuvent donc pas rebondir sur l'actualité, ce qui permettrait pourtant d'attirer l'attention de la presse¹⁹⁸⁴. Le Comité Balladur faisait ainsi remarquer que « *les assemblées tireraient sans doute un grand bénéfice à mieux cibler ce type de séances en se focalisant sur des thèmes susceptibles de retenir l'attention de la presse et, ce faisant, du public* »¹⁹⁸⁵.

Les débats portant sur des rapports d'information sont tout aussi « *austère[s]* »¹⁹⁸⁶ : le rapporteur présente son travail avant que le ministre n'intervienne à son tour ; le rapporteur n'a pas la possibilité de lui répondre une fois son intervention terminée. Les différents orateurs des groupes se succèdent ensuite à la tribune pour commenter le rapport et ses préconisations ; le débat s'avère donc très relatif.

Le débat sur le rapport du CEC en faveur de l'accès aux droits sociaux, organisé le 10 janvier 2017, illustre la manière dont se déroulent ces séances. Les deux rapporteurs, M. Jean-Louis Costes et Mme Gisèle Biémouret, sont intervenus, l'un après l'autre, durant une dizaine de minutes pour présenter leur analyse et leurs préconisations. Les orateurs des groupes disposaient de cinq minutes de temps de parole pour commenter le rapport. Seuls Arnaud Richard pour le groupe UDI, Stéphane Claireaux pour le groupe RRDPP et Jacqueline Fraysse pour le groupe GDR ont présenté la position de leur groupe. Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, a ensuite

¹⁹⁸⁴ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *ibid.*, p. 199.

¹⁹⁸⁵ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, 17 mai 2010, p. 26.

¹⁹⁸⁶ *Idem*.

pris la parole durant une vingtaine de minutes : elle a rappelé quelle avait été l'action du Gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté ainsi que les axes développement envisagés par le Gouvernement. Une série de sept questions – une par groupe politique - lui a enfin été posée, auxquelles elle a répondu de façon concise.

Enfin, aucun vote n'est organisé, ce qui ne contribue pas à mobiliser les parlementaires. Les groupes politiques éprouvent souvent de grandes difficultés à trouver des orateurs lors des semaines de contrôle :

« Chaque groupe a des temps de parole qu'il faut utiliser ; parfois nous avons des demandes de certains parlementaires qui s'intéressent particulièrement au sujet. Mais très souvent, il faut batailler pour trouver des députés qui veulent venir en séance, malgré le système de permanences qu'on a mis en place. Alors on veille à remercier ceux qui nous rendent service : on leur donne une question au Gouvernement ou ils sont placés en tête de liste pour être nommé rapporteur d'une mission d'information etc... »¹⁹⁸⁷.

Si les députés de gauche sont plus disciplinés que ceux de droite et effectuent d'avantage leurs permanences, il n'est pas rare que l'Hémicycle ne compte que cinq députés. La situation étant similaire au Sénat, les parlementaires s'accordent à dire que la semaine de contrôle « *ne marche pas* »¹⁹⁸⁸ : non seulement la formule ne leur convient mais ils jugent l'idée même de consacrer une semaine entière d'ordre du jour au contrôle inutile.

Devant le faible succès des semaines de contrôle, le Gouvernement ne manque pas d'utiliser les espaces d'intervention dont il dispose. L'article 48 de la Constitution, l'autorise à demander la discussion en priorité d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale¹⁹⁸⁹. Il peut également « *proposer à la Conférence des Présidents et au Sénat d'inscrire tout texte en complément de l'ordre du jour fixé par le Sénat pour la semaine de contrôle ou d'initiative* »¹⁹⁹⁰ ; ces derniers acceptent volontiers. Comme le souligne Alain

¹⁹⁸⁷ Entretien avec un chargé de mission du groupe LR.

¹⁹⁸⁸ Vingt députés sur trente interrogés ont estimé que la semaine « ne marche pas ».

¹⁹⁸⁹ L'article 48 de la Constitution prévoit que « *l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité* ».

¹⁹⁹⁰ www.senat.fr, « L'ordre du jour », consulté le 3 août 2017.

Delcamp, « *les assemblées ont sans doute à convaincre le Gouvernement que le fait de ne pas multiplier les séances durant les semaines réservées prioritairement au contrôle ne signifie pas que l'hémicycle soit disponible pour les actions gouvernementales* »¹⁹⁹¹.

Les assemblées poursuivent leur réflexion sur l'avenir de la semaine de contrôle. Le Secrétaire Général du Sénat a une conception large de la semaine de contrôle : selon lui, l'intention du Constituant était d'inciter le Parlement à consacrer une semaine de travail au contrôle, sous toutes ses formes. Pour faire respecter la volonté du Constituant, il préconise de laisser les parlementaires libres de choisir la manière dont cette semaine doit être occupée : séances publiques dans les Hémicycles ou dans des enceintes plus restreintes comme le « Petit Hémicycle » au Sénat ou la salle Lamartine à l'Assemblée nationale ; tables-rondes ; travaux de commission temporaires, qui pourraient être élargis aux députés intéressés par les sujets traités. Pour Alain Delcamp, ces travaux de contrôle sont certes l'occasion d'échanger avec le Gouvernement mais aussi avec des associations ou des organisations représentatives. Le Parlement pourrait donc profiter de cette semaine de contrôle pour être à « *l'écoute du citoyen* »¹⁹⁹². Une participation accrue des citoyens aux travaux de contrôle aurait une double vertu : mobiliser davantage les parlementaires et diffuser plus largement les travaux de contrôle.

A l'Assemblée nationale, le groupe de travail sur l'avenir des institutions, mis en place par Claude Bartolone en 2014, est allé plus loin en proposant la suppression de cette semaine au profit d'une semaine consacrée aux travaux des commissions : rejoignant la position du Sénat, il a considéré que « *cette désaffectation n'était pas le signe d'une faiblesse du contrôle parlementaire : elle témoigne, plutôt, que les activités [de contrôle et d'évaluation] sont continues et prennent davantage place au sein des commissions – commissions d'enquête, missions d'information, commissions permanentes –, tout au long de l'année et non sur une seule semaine* »¹⁹⁹³. Le groupe

¹⁹⁹¹ DELCAMP Alain, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif », *op. cit.*, p. 119.

¹⁹⁹² *Ibid.*, p. 120.

¹⁹⁹³ BARTOLONE Claude, WINOCK Michel, *Refaire la démocratie*, Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, AN, n° 31000, 2 octobre 2015, p. 110.

de travail a donc suggéré de laisser les commissions permanentes libres d'organiser leurs travaux de contrôle, « *sans être contraintes par les impératifs de la séance publique* »¹⁹⁹⁴ ; des séances de contrôle pourraient être maintenues en séance publique, mais en étant organisées tout au long de l'année, notamment pendant les semaines de l'Assemblée¹⁹⁹⁵. Cette mesure n'a toutefois jamais été mise en œuvre. Comme le préconisait le Comité Balladur, les assemblées doivent faire preuve d'imagination pour rendre la semaine de contrôle plus attractive « *tout en maintenant les exigences de fond qui s'imposent à l'institution parlementaire* »¹⁹⁹⁶.

Si l'*aggiornamento* des pratiques parlementaires espéré par le Constituant en 2008 n'a pas eu lieu, le travail parlementaire a indubitablement évolué dans les deux chambres sous l'effet de la réforme constitutionnelle. A l'Assemblée nationale, les efforts cumulés des présidents Accoyer et Bartolone, ainsi que des commissions permanentes, ont permis un développement non négligeable du contrôle d'investigation. En revanche, le travail parlementaire en séance n'a guère évolué : les activités de contrôle restent marginales, essentiellement représentées par les procédures de questions : lors de la session 2015-2016, le contrôle a représenté 20,6% de temps de séance dont 15,4% pour les questions¹⁹⁹⁷. Quant au Sénat, conformément à sa tradition institutionnelle, il a fait du contrôle sa priorité, au point d'y consacrer la moitié de son temps d'activité ; le travail parlementaire sénatorial a donc évolué d'un point de vue quantitatif.

L'impact de la réforme sur les pratiques s'avère pourtant sévèrement jugé par les assemblées : afin de préparer la réforme constitutionnelle de 2018¹⁹⁹⁸, elles ont mis en place des groupes de travail thématiques. Ceux-ci ont notamment dressé le bilan de l'évolution des pratiques parlementaires en matière de contrôle et d'évaluation.

¹⁹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁹⁵ *Idem.*

¹⁹⁹⁶ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République, *Une V^e république plus démocratique*, op.cit. p. 26.

¹⁹⁹⁷ www.assemblée-nationale.fr, *Statistiques de l'activité parlementaire*, session 2015-2012.

¹⁹⁹⁸ Le 3 juillet 2017, le Président Macron a fait part au Congrès de sa volonté de réformer les institutions. En ce qui concerne le Parlement, il souhaite le rendre plus efficace, plus transparent et plus représentatif. MACRON Emmanuel, *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès*, 3 juillet 2017.

En prévision de la réforme constitutionnelle de l'été 2018, le président de l'Assemblée nationale de la XV^{ème} législature, François de Rugy, a décidé de « réinterroger [les] procédures [parlementaires] de manière systématique et ordonnée »¹⁹⁹⁹. Pour cela, il a mis en place, le 20 septembre 2017, sept groupes de travail sur les thématiques suivantes : statut des députés, conditions de travail et collaborateurs, procédure législative et droits de l'opposition, moyens de contrôle et d'évaluation, développement durable, démocratie numérique, ouverture et rayonnement. Chaque groupe de travail était constitué de dix députés, issus de chacun des groupes politiques de l'Assemblée ; en outre, chaque groupe politique a présidé un groupe de travail. Les membres des groupes de travail sont nommés pour un an renouvelable. « Pluralisme », « transparence », « ouverture » et « efficacité »²⁰⁰⁰ ont constitué la feuille de route de ces groupes. Après trois mois de consultation, qui ont généré cent-soixante auditions, cent-vingt heures d'audition et trois-cent quatre-vingt-douze contributions reçues, un premier rapport d'étape a été rendu au Bureau de l'Assemblée nationale, comprenant quatre-vingt-quinze propositions.

Le Sénat a lui aussi mis en place un groupe de travail en vue de la réforme constitutionnelle de 2018. Quatre axes de travail ont été retenus : assurer la représentation au Parlement de tous les territoires de la République, dans leur diversité ; rénover le travail parlementaire au service de la qualité de la loi et de la lutte contre l'inflation normative ; renforcer la fonction de contrôle et d'évaluation du Parlement au service d'une démocratie plus exigeante ; adapter le fonctionnement de certaines de nos institutions, judiciaires notamment. Constitué au lendemain du renouvellement de septembre 2017, le groupe de travail, présidé par Gérard Larcher, a rendu son rapport, contenant quarante préconisations, au Président Macron le 24 janvier 2018²⁰⁰¹.

L'Assemblée nationale considère que si le contrôle et l'évaluation « sont au cœur de la mission du Parlement »²⁰⁰², ces missions sont « insuffisamment exercée[s] et valorisée[s] ». En cause, « l'absence d'outils propres au Parlement pour l'accomplir »²⁰⁰³ et la persistance de « l'équilibre institutionnel de la Cinquième République qui préserve le pouvoir exécutif de l'instabilité gouvernementale des régimes précédents »²⁰⁰⁴. Ce constat apparaît bien sévère au regard des réels efforts réalisés par les assemblées, notamment en matière de contrôle. A l'image du Sénat, on peut en revanche considérer que « la révision constitutionnelle de 2008 a voulu

¹⁹⁹⁹ Assemblée nationale, *Première conférence des réformes. Propositions des groupes de travail*, rapport, décembre 2017, p. 2.

²⁰⁰⁰ *Idem* Le 3 juillet 2017, le Président Macron a fait part au Congrès de sa volonté de réformer les institutions. En ce qui concerne le Parlement, il souhaite le rendre, plus efficace, plus transparent et plus représentatif. MACRON Emmanuel, *idem*.

²⁰⁰¹ Sénat, *40 propositions pour une révision utile à la France*, rapport au Président de la République, 24 janvier 2018, p. 4.

²⁰⁰² Assemblée nationale, *ibid*, p. 187.

²⁰⁰³ *Idem*.

²⁰⁰⁴ *Idem*.

leur redonner de l'importance [au contrôle et à l'évaluation], sans toujours aller au bout de cette intention »²⁰⁰⁵, comme en témoigne l'impact de la réforme sur l'exercice du mandat Parlementaire.

Section 2. L'exercice du mandat parlementaire

Il convient, dans un second temps, de se demander dans quelle mesure l'exercice du mandat parlementaire a été renouvelé. Malgré les innovations constitutionnelles et réglementaires, la manière dont les parlementaires s'acquittent de leur mandat n'a pas été substantiellement modifiée : l'investissement des députés dans les activités de contrôle et d'évaluation reste modeste tandis qu'elles représentent une part importante du travail sénatorial (§1) ; en conséquence, les logiques institutionnelles de l'Assemblée nationale et du Sénat n'ont pas connu de bouleversements majeurs, contrairement aux ambitions du Constituant (§2).

§ 1. Un investissement inchangé dans les activités de contrôle et d'évaluation

La réforme du règlement de 2009 a élargi la gamme d'outils de contrôle et d'évaluation offerte aux parlementaires. Pourtant, les députés peinent à s'investir dans ces activités, alors qu'elles constituent la moitié du travail sénatorial. En cause, les contraintes du mandat, qui diffèrent entre l'Assemblée nationale et le Sénat (A) ; afin de créer les conditions d'un investissement plein et entier des parlementaires dans leur mandat, le Gouvernement de Manuel Valls a décidé, en 2014, d'interdire le cumul des mandats (B).

A. Le poids des contraintes du mandat

²⁰⁰⁵ Sénat, *ibid.*, p. 5.

Comme le souligne Arnel Le Divellec, « *l'exercice du contrôle parlementaire n'est [...] pas séparable des conditions structurelles, juridiques et politiques, dans lesquelles opèrent les assemblées représentatives* »²⁰⁰⁶. Le poids des logiques institutionnelles a été déterminant dans l'interprétation que les assemblées ont faite de la réforme de 2008. Ces logiques jouent également un rôle important dans la manière dont les députés et sénateurs exercent leur mandat.

Le mode d'élection joue un rôle essentiel dans l'exercice du mandat parlementaire. Les députés sont élus au scrutin majoritaire, mode de scrutin qui rend particulièrement important l'engagement personnel²⁰⁰⁷, engendrant ainsi une obligation de présence importante sur le terrain. S'ils veulent être réélus, ils doivent « *être vus en circonscription* »²⁰⁰⁸ : beaucoup considèrent en effet « *que ce n'est pas en passant leur vie au Palais* »²⁰⁰⁹ qu'ils assureront leur réélection. Comme le souligne Jean-Jacques Urvoas, l'importance de l'ancrage local est une tradition française : un homme ou une femme politique « *doit d'abord être élu du sol* »²⁰¹⁰. La majorité des députés ont fait leur la formule de Sieyès selon laquelle la confiance vient d'en bas : ils considèrent que la proximité avec leurs électeurs est un atout majeur²⁰¹¹ pour « *durer politiquement* »²⁰¹². Pour établir cette proximité avec ses électeurs, « *le député est incité à faire preuve d'une débauche d'activités dans le registre du "constituency service" pour essayer d'attirer quelques suffrages sur sa personne, en marge des étiquettes partisans et du bilan du gouvernement sortant. À défaut d'avoir des effets tangibles, cette suractivité joue également le rôle d'un*

²⁰⁰⁶ LE DIVELLEC Arnel, « Des effets du contrôle parlementaires », *Pouvoirs*, *op.cit.*, p. 125.

²⁰⁰⁷ Voir CAIN Bruce, FERREJOHN John A., FIORINA Morris P, *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987. Les auteurs ont systématisé la notion de *personal vote*. Comme le résume Eric Kerrouche, « *cette notion désigne la part du soutien électoral qui s'attache à un candidat en fonction de ses qualités personnelles, de ses compétences, de ses activités et de son bilan. En d'autres termes, le vote personnel suggère que l'élection des candidats ne dépend pas uniquement de leur appartenance partisane, du bilan du gouvernement sortant, de la situation économique et sociale ou de la sociologie du corps électoral, mais incorpore une dimension spécifique liée à la personnalité et aux activités localisées des candidats* », KERROUCHE Éric, « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°3, 2009, pp. 429-454.

²⁰⁰⁸ Entretien avec un député LR de l'Aube.

²⁰⁰⁹ Entretien avec un député UDI de la Mayenne.

²⁰¹⁰ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, « L'art de la guérilla parlementaire », *op.cit.*, p. 35.

²⁰¹¹ *Ibid.*, p. 36.

²⁰¹² Entretien avec un député LR de l'Aube.

"tranquillisant", le député et son équipe ayant l'impression d'avoir fait au mieux de ce qu'ils pouvaient »²⁰¹³. Sur le terrain, les députés multiplient les présences dans les assemblées générales associatives, les dépôts de gerbes, les inaugurations ; ils sillonnent les communes de leur circonscription, reçoivent les doléances de leurs concitoyens lors de permanences hebdomadaires²⁰¹⁴. Ils estiment qu'en se faisant le relais des préoccupations des « vrais gens »²⁰¹⁵, ils répondent à leur mission de parlementaire ; ils vivent alors leur présence à Paris « plus comme un mal nécessaire que comme un réel besoin »²⁰¹⁶.

La logique est identique chez les sénateurs : élus au sein d'une circonscription par des grands électeurs, ils se considèrent comme les représentants d'un territoire²⁰¹⁷. A l'instar de leurs collègues députés, les sénateurs jugent que c'est leur ancrage local qui garantira leur réélection : c'est lui qui leur assure la légitimité nécessaire pour être investi par le parti, puis assure un nombre de voix suffisants pour être élus²⁰¹⁸. Les sénateurs défendent une conception incarnée de la politique : comme le souligne Rémi Lefebvre, ils estiment que « la politique, loin de n'être qu'un exercice cérébral, est une expérience presque instinctuelle, une activité qui engage un rapport charnel avec le territoire et les citoyens (voir l'intervention de Pierre Albertini, séance du 26 mai 1998, Assemblée nationale). Il faut donc préserver le lien physique du parlementaire avec son territoire, gage d'un rapport concret à la politique »²⁰¹⁹. Toutefois, les sénateurs sont soumis à une exigence de présence sur le terrain beaucoup moins importante que les députés : les travaux de Pilet, Freire et Costa ont montré que, contrairement aux systèmes proportionnels, les relations entre parlementaires et électeurs dans les systèmes majoritaires sont beaucoup plus étroites et personnelles. Les parlementaires élus selon le mode de scrutin majoritaire représentent d'abord leur circonscription tandis que le lien dans les systèmes

²⁰¹³ COSTA Olivier, KERROUCHE Éric, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, op.cit., pp. 99-135.

²⁰¹⁴ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *ibid.*, p. 36.

²⁰¹⁵ *Idem.*

²⁰¹⁶ *Idem.*

²⁰¹⁷ MOREL Benjamin, *ibid.*

²⁰¹⁸ TROUPEL Aurélie, « Raccourcir le mandat pour durer ! Les faux-semblants de l'autolimitation de la durée des fonctions sénatoriales », *Pôle Sud*, n°25, 2006/2, pp. 25-38.

²⁰¹⁹ LEFEBVRE Rémi, « Rapprocher l'élu et le citoyen. La « proximité » dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) », *Mots. Les langages du politique*, n° 77, 2005.

proportionnels se fait plutôt entre les partis et les électeurs²⁰²⁰. Alors que ces derniers s'attendent à voir leurs députés en circonscription, les élus locaux attendent de leur sénateur qu'il soit au Sénat :

Un député témoigne : « *Il y a une certaine ambivalence chez les électeurs : ils nous reprochent de ne pas être assez à l'Assemblée et quand on y passe plus de deux jours, on nous accuse de ne jamais être sur le terrain. En revanche, pour les sénateurs, on attend d'eux qu'ils soient au Palais du Luxembourg pour défendre les dossiers des collectivités locales* »²⁰²¹.

Le temps revêt une importance primordiale pour les députés. Olivier Costa et Éric Kerrouche ont constaté « *que le principal motif de mécontentement ou de préoccupation des députés a, en fait, trait à leur manque de temps* »²⁰²². Or, si le contrôle et l'évaluation des politiques publiques nécessitent des outils adéquats, ils demandent surtout du temps : les députés en ont moins que les sénateurs. Parce que leur présence sur terrain prime, la plupart des députés ont tendance à passer le moins de temps possible à Paris : deux jours par semaine en moyenne, rentabilisés au mieux ; la gestion de l'agenda constitue donc pour eux un enjeu important²⁰²³. Il est rempli d'obligations, qui se répètent de semaine en semaine selon un rythme immuable : réunions de groupe, de commission ou de groupes d'amitié ; petits déjeuners, déjeuners et dîners de travail²⁰²⁴ ; séances dans l'Hémicycle et rendez-vous s'enchaînent à un rythme soutenu. Cette routine parlementaire est si dense qu'il n'est pas rare que les assistants parlementaires ne voient pas leurs députés de la semaine. Sans compter les multiples invitations et demandes de rendez-vous qui s'accumulent chaque semaine, notamment pour les parlementaires de la majorité. Du fait de leur proximité avec le pouvoir, ces derniers sont plus sollicités que ceux de l'opposition : appartenir à la majorité leur permet de tisser des liens avec les ministres et leurs

²⁰²⁰ PILET Jean-Benoît, FREIRE André, COSTA Olivier, « Ballot structure, District Magnitude and Constituency-orientation of MPs in PR and Majority Electoral Systems », *Représentation*, 2012, n°4, vol. 48, pp. 359-372.

²⁰²¹ Entretien avec un député LR de l'Aube.

²⁰²² COSTA Olivier, KERROUCHE Éric, *ibid.*

²⁰²³ LEFEBVRE Remi, « Les élus comme entrepreneurs de temps. Les agendas des cumulants » in DEMAZIERE Didier, LE LIDEC Patrick (eds), *Les mondes du travail politique, Les élus et leurs entourages*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 53-70.

²⁰²⁴ Ces invitations émanent essentiellement des différents cabinets de lobbying.

collaborateurs. Il est donc plus « efficace »²⁰²⁵ de s'adresser directement à eux si l'on veut défendre un dossier qui nécessite une intervention ministérielle.

Les assistants parlementaires, de tous bords politiques, confient unanimement leur difficulté à répondre aux nombreuses sollicitations dont les parlementaires font l'objet : « *Quand on nous demande un rendez-vous avec le député à Paris, on priorise : si c'est au sujet d'une question importante, on trouve 30 minutes de libre avant les questions au Gouvernement ou on organise un petit déjeuner de travail. Si la demande est moins urgente on donne un rendez-vous dans les trois semaines ou le mois qui suit, sans illusion : on sait qu'on devra le repousser trois fois. Même nous, collaborateurs, il nous arrive de ne pas apercevoir le député plus de quinze minutes en deux jours ; on communique alors par mails ou sms.* »²⁰²⁶.

Ce rythme effréné entraîne une fatigue importante. La majorité des parlementaires, députés et sénateurs, vivent en province ou outre-mer : chaque semaine, ils quittent leur famille, leur domicile et leurs amis pour se rendre à Paris. Outre la question des sacrifices familiaux engendrés par les allers-retours hebdomadaires à Paris, ils sont nombreux à trouver ce rythme éprouvant physiquement :

« *On arrive le mardi matin après avoir pris un train ou un avion aux aurores. On enchaîne les réunions, les rendez-vous et les séances- souvent tard la nuit- puis il faut repartir le lendemain pour honorer nos obligations en circonscription. Il faut pouvoir tenir la distance* »²⁰²⁷.

Dans un souci d'efficacité, lors de leurs séjours parisiens, les députés se concentrent sur l'essentiel : le travail législatif. En effet, lui seul est considéré comme étant « *payant politiquement* »²⁰²⁸, aussi bien par les députés eux-mêmes que par les groupes politiques ou la société civile ; malgré la réforme constitutionnelle de 2008, légiférer reste l'activité parlementaire par excellence à l'Assemblée nationale.

Au Sénat, le problème est autre : si le rythme de travail s'avère moins intense que celui de l'Assemblée nationale, les mandats locaux exercés par près de 80% des

²⁰²⁵ Entretien avec l'assistant parlementaire d'un député SRC.

²⁰²⁶ Entretien avec quatre assistants parlementaires de droite et de gauche.

²⁰²⁷ Entretien avec un député UMP de Maine-et-Loire sous la XIII^{ème} législature.

²⁰²⁸ Entretien avec un député LR de l'Yonne.

sénateurs²⁰²⁹ engendrent de l'absentéisme et les empêchent d'exercer pleinement leurs missions de parlementaire. Or, comme le faisait remarquer René Dosièrè, « *pour être efficace, le contrôle demande du temps et donc une disponibilité forte des députés. Or la réforme constitutionnelle n'ayant en rien modifié le cumul des mandats, l'absentéisme des députés [et des sénateurs] n'a pas reculé. Il a même progressé à l'occasion de cette semaine de contrôle qui n'a pas encore trouvé son rythme* »²⁰³⁰. En 2013, le Gouvernement de Manuel Valls a donc décidé d'initier un changement radical en interdisant le cumul des mandats.

B. L'interdiction du cumul des mandats

La loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou sénateur parachève-t-elle la réforme constitutionnelle de 2008 ? Certains, à l'image d'Yves Mény, considèrent que « *toutes les tentatives de revalorisation du Parlement feront naufrage tant que le cumul sera une pratique dominante de la classe politique française* »²⁰³¹. C'est également à cette conclusion qu'est parvenue la commission de rénovation et de déontologie de la vie politique, présidée par Lionel Jospin : elle a considéré que le cumul des mandats était « *difficile à concilier avec la disponibilité et l'engagement toujours plus importants qu'exige le travail parlementaire* »²⁰³².

Par le décret du 16 juillet 2012 a été installée une commission de rénovation et de déontologie de la vie politique. Présidée par Lionel Jospin, elle était composée de treize membres, tous fonctionnaires à l'exception de Mme Roselyne Bachelot. Elle était chargée de réfléchir à cinq grands thèmes : le cumul des mandats ; les modes de scrutin, avec la question de l'introduction d'une dose de proportionnelle aux législatives ; les conflits d'intérêts et les incompatibilités ; la réforme du statut pénal du chef de l'état ; la parité. La commission a rendu son rapport, contenant trente-cinq préconisations, au Président de la République le 9 novembre 2012. Le Président Hollande avait annoncé son souhait de voir déposer un projet de loi

²⁰²⁹ GROULT Charles-Henry, « Cumul des mandats : trois sénateurs sur quatre sont concernés », *Le Figaro*, 19 septembre 2013.

²⁰³⁰ DOSIERE René, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs, op. cit.*, p.46.

²⁰³¹ MENY Yves, « Des mœurs irréformables ? », *Pouvoirs, op.cit.*, p. 41.

²⁰³² Commission de rénovation et de déontologie de la vie politique, *Pour un nouveau démocratique*, novembre 2012, p. 60.

constitutionnelle début 2013, après consultation des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et des chefs partis politiques représentés au Parlement. Le Gouvernement a dû y renoncer, faute de majorité suffisante.

L'importance prise par l'ancrage local est liée à une mutation de la conception du mandat de député. Dans le système institutionnel de la V^{ème} République, les députés, élus au suffrage universel, représentent la nation ; les sénateurs, élus au suffrage universel indirect, représentent les collectivités territoriales. Or, comme le soulignait Jean-Louis Debré en 2008, les parlementaires « *sont désormais autant les représentants d'une circonscription, voire d'un canton, que des élus de la nation. L'évolution n'est pas nouvelle, mais elle est de plus en plus marquée* »²⁰³³. Le phénomène n'est en effet pas nouveau : dans les années 70, Roland Cayrol, Jean-Luc Parodi et Colette Ysmal notaient déjà que la majorité des députés concevaient leur rôle comme étant à la fois local et national, particulièrement ceux détenant un mandat local²⁰³⁴. Il en va de même pour les sénateurs, qui se considèrent comme les « *relais des problèmes locaux* »²⁰³⁵.

Le cumul des mandats est accusé depuis de nombreuses années de renforcer l'absentéisme au Sénat comme à l'Assemblée nationale : les parlementaires délaisseraient leurs obligations à Paris au profit de l'exercice de leurs mandats locaux²⁰³⁶. Interdire le cumul des mandats permettrait donc aux parlementaires de se consacrer pleinement à leur mandat : ils auraient alors le temps nécessaire non seulement pour légiférer mais également pour contrôler l'action du gouvernement et évaluer les politiques publiques ; enfin, en étant plus nombreux, « *ils pèseraient bien d'avantage* »²⁰³⁷ face au Gouvernement.

Si, *de facto*, cumuler plusieurs mandats implique de partager son temps entre le Parlement et la collectivité locale, il convient toutefois de nuancer le lien de cause à

²⁰³³ DEBRE Jean-Louis, « Constitution : 50 ans, toujours valide », *Le Monde*, 5 octobre 2008.

²⁰³⁴ CAYROL Roland, PARODI Jean-Luc, YSMAL Colette, « L'image de la fonction parlementaire chez les députés français », *RFSP*, 1971, vol. 21, n°6, pp. 1173-1206.

²⁰³⁵ MOREL Benjamin, *ibid.*, p. 349.

²⁰³⁶ BACH Laurent, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Paris, éditions Rue d'Ulm, 2012.

²⁰³⁷ CARCASSONE Guy, « Le temps de la décision », *Le Débat*, n°172, 5/2012, p. 39.

effet entre cumul des mandats et absentéisme²⁰³⁸. Certains députés, qui cumulent un mandat de maire et de parlementaire, s'investissent aussi dans les activités de contrôle :

C'est le cas de Jean-Pierre Gorges, maire de Chartres et député LR d'Eure-et-Loire. Il s'investit dans les activités de contrôle depuis de nombreuses années : sous la XIII^{ème} législature, il était membre de la MEC et du CEC et a été nommé rapporteur pour ces deux structures. Charles de Courson, député UDI de la Marne depuis 1997, maire de Vanault-les-Dames, a fait du contrôle des finances publiques sa spécialité : il a participé à sept commissions d'enquête et onze commissions spéciales ; il a été membre du CEC sous la XIII^{ème} législature, de la MEC sous la XIV^{ème} législature, de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de 1998 à 2012. Jean-Yves Le Bouillonnet, député PS du Val-de-Marne et maire de Cachan, est un spécialiste de la thématique logement²⁰³⁹. Malgré son mandat de maire, il a produit seize rapports d'information depuis 2012.

A l'inverse, certains députés qui ne détiennent aucun mandat local ne s'investissent pas particulièrement dans les activités législatives ou de contrôle : c'était le cas par exemple de Yannick Favennec, député UDI de la Marne ou de Lionel Tardy, député LR de Haute-Savoie, sous la XIII^{ème} législature. Les études récentes montrent toutefois que cumuler un exécutif local et un mandat parlementaire ne permet pas de s'investir pleinement au Parlement. L'analyse menée par Abel François sur les députés de la XII^{ème} législature²⁰⁴⁰ distingue les mandats locaux « simples » et les fonctions exécutives locales ; ce sont ces dernières qui sont susceptibles d'avoir un impact négatif sur l'activité parlementaire²⁰⁴¹. Quant à l'étude de Laurent Bach, elle montre un lien direct entre le cumul des mandats et le degré d'implication des députés à l'Assemblée nationale :

« Cet absentéisme démarre de manière subreptice avec les députés ayant de petits et moyens mandats locaux (...) mais prend une plus grande ampleur lorsqu'il s'agit de mandats lourds, les députés sans mandat local étant

²⁰³⁸ NAVARRO Julien, GERARD VAILLANT Nicolas, WOLFF Charles-François, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français. L'apport des techniques de frontières non paramétriques », *op.cit.*

²⁰³⁹ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *ibid.*, p. 34.

²⁰⁴⁰ 2002-2007

²⁰⁴¹ ABEL François, « Cumul des mandats et activité législative des députés français : quelle incidence ? Une analyse de la production législative durant la XII^e législature », Communication au colloque du Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR), « Retour sur le cumul des mandats », 6 mai 2010.

présents presque 30 % plus souvent que ceux qui sont maires de grandes villes ou présidents d'exécutifs territoriaux. L'indicateur de présence ne fait toutefois pas la différence entre ceux qui passent une fois dans la semaine au Palais-Bourbon, et ceux qui y effectuent un travail de fond. Si l'on fait cette analyse, les tendances sont alors bien plus prononcées : un député sans mandat local intervient en séance publique presque 75 % plus souvent qu'un député avec un gros mandat local et environ 50 % plus souvent qu'un député avec un petit ou moyen mandat local. Un fossé presque du même ordre se fait jour pour les présences aux réunions de commission, la probabilité de rapporter une loi et les participations aux commissions d'enquête et aux missions d'information »²⁰⁴².

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer l'importance du cumul des mandats en France : la faible rémunération des élus et la faiblesse du Parlement. Les parlementaires ont trouvé dans les exécutifs locaux « *un formidable exutoire* »²⁰⁴³ depuis qu'ils ont « *été infantilisés par le régime présidentiel établi depuis 1958* »²⁰⁴⁴. Le mode de scrutin a été également déterminant dans la pratique du cumul : pour être élu député, il faut un ancrage territorial fort. Or, si le parlementaire a, dans ses fonctions, « *une acception locale, il n'en est pas moins vrai que l'occupation de fonctions exécutives locales a été nécessaire pour l'exercer* »²⁰⁴⁵. Certes, les députés touchent une indemnité de frais de représentation qui leur permet de louer une permanence afin d'assurer une représentation locale ; mais en réalité, sans gouvernance locale, « *ils n'existent pas, sinon par des manifestations futiles (rubans et chrysanthèmes) et par leurs permanences où ils exercent une fonction de super assistant social pour cas désespérés* »²⁰⁴⁶. Au Sénat, le cumul des mandats est également considéré comme le moyen privilégié « *de ne pas couper le lien local-national* »²⁰⁴⁷, « *d'articuler intuitu personae l'échelon local et l'échelon national* »²⁰⁴⁸. Au niveau institutionnel, il est perçu comme le garant de l'autonomie des sénateurs : en effet, la « *spécificité sénatoriale est généralement présentée comme*

²⁰⁴² BACH Laurent, *ibid.*, pp. 57-58.

²⁰⁴³ NAVARRO Julien, « Le cumul des mandats au Parlement européen : causes nationales, conséquences européennes », *Science Politique Relations Internationales*, p. 112.

²⁰⁴⁴ *Idem.*

²⁰⁴⁵ HANAN Qazbir, « Le mandat parlementaire face au nouveau régime du cumul », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 10, 3/2015, pp. 633-656.

²⁰⁴⁶ PEYRONNET Jean-Claude, « Parlementaires : assiduité, cumul et mode de scrutin », *L'Actualité juridique de droit administratif*, n°40, 26 novembre 2012, p. 651.

²⁰⁴⁷ LÉFEBVRE Rémi, *ibid.*

²⁰⁴⁸ *Idem.*

produit de son lien au terrain assurant son indépendance »²⁰⁴⁹ ; la suppression du cumul est vécue par de nombreux sénateurs comme une menace à l'égard de leur autonomie²⁰⁵⁰.

Spécificité française, le cumul était perçu par les parlementaires « *comme l'un des mécanismes fondamentaux de la professionnalisation des fonctions électives en France. Cette pratique a deux effets. Elle constitue tout d'abord un véritable « réducteur d'incertitude* » ; le cumul participe, tout comme l'inscription des mandats dans le temps, d'une recherche de l'inamovibilité élective et de l'assurance de disposer des revenus nécessaires à l'exercice du mandat à plein temps. Le cumul vient pallier l'absence d'un vrai statut de l'élu et donne au personnel électif des ressources financières accrues. En second lieu, le cumul permet la monopolisation locale des postes d'importance, ce qui « assèche » les ressources disponibles pour les concurrents potentiels (alliés politiques ou opposants). À cet égard, il constitue un moyen de durer et de demeurer dans la famille »²⁰⁵¹.

Si la pratique du cumul est aussi répandue²⁰⁵² c'est donc qu'elle présentait des avantages politiques majeurs. La tradition centralisatrice de la France a fait de l'Etat « *le grand dispensateur : ses faveurs sont réservées aux députés, aux sénateurs, aux ministres* »²⁰⁵³ : il est donc plus facile d'avoir accès au ministre en étant parlementaire qu'en tant que simple élu local. Devenir député ou sénateur permettait ainsi aux élus locaux « *de maîtriser les processus de mise en œuvre de politiques qui étaient définies à un niveau exclusivement national. Dans ce contexte, le cumul permettait d'ajuster et d'articuler des politiques nationalement définies aux besoins*

²⁰⁴⁹ MOREL Benjamin, *ibid.*, p. 264.

²⁰⁵⁰ Pour Jacques Mézard : « *C'est aussi de conserver au Sénat son rôle essentiel de représentant des collectivités territoriales, et donc des territoires. C'est d'avoir, ici, dans cet Hémicycle, des élus responsables d'un exécutif local* », *Journal officiel des débats du Sénat*, 2013, n°71 S (CR), vendredi 14 juin 2013, p. 5827.

²⁰⁵¹ LEFEBVRE Rémi, *ibid.*

²⁰⁵² En 2012, 476 députés sur 577 (82%) et 267 sénateurs sur 348 (77%) exerçaient au moins un autre mandat électif. Ces parlementaires étaient le plus souvent à la tête d'un exécutif local : 261 députés (45%) et 166 sénateurs (48%) étaient soit maire, soit président de conseil général, soit président de conseil régional. www.vie-publique.fr, « cumul des mandats, : une pratique restreinte à compter de 2007, consulté le 3 mars 2017.

²⁰⁵³ DEBRE Michel, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP*, vol.5, n°1,1955, p. 47.

des territoires »²⁰⁵⁴. Le cumul avait également l'avantage de fluidifier la communication entre le centre et la périphérie, rendant ainsi plus « *efficace la prise de décision et la réalisation des politiques locales* »²⁰⁵⁵. Enfin, au sein du Parlement, détenir un mandat d'élu local était un gage d'expertise, qui permettait aux parlementaires de s'imposer face au Gouvernement²⁰⁵⁶.

Comme le souligne un chargé de mission du groupe Les Républicains, « *c'est grâce à leur expérience de terrain que souvent les députés obtiennent gain de cause auprès du Gouvernement. Elle leur confère une légitimité politique et une expertise incontestable. Et cette expertise nous a bien souvent permis d'éviter de commettre de grosses erreurs législatives : ces députés ont montré, à la lumière de leurs expériences locales, que la mesure était inapplicable, pas efficiente voire contreproductive. Même si les cabinets ministériels sont remplis de gens brillants, rien ne remplace la réalité du terrain* »²⁰⁵⁷.

Guy Carcassonne affirmait depuis de nombreuses années que « *ce qui manque à l'Assemblée, ce ne sont pas des pouvoirs mais des parlementaires pour les exercer* »²⁰⁵⁸ ; François Hollande partageait cette opinion puisque l'interdiction du cumul des mandats faisait partie de son programme de campagne en 2012. Conformément aux engagements du Président Hollande, le 3 avril 2013, le Premier Ministre a déposé un projet de loi organique visant à interdire le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de parlementaire : il s'agissait de permettre « *aux députés et aux sénateurs de consacrer davantage de temps à leur mandat national et de faire preuve d'une plus grande disponibilité dans l'exercice de ce dernier* »²⁰⁵⁹ ; le Premier Ministre estimait que « *la session unique et la réforme constitutionnelle de 2008* »²⁰⁶⁰ rendaient indispensable le fait d'avoir « *des parlementaires à plein-temps* »²⁰⁶¹.

²⁰⁵⁴ BUFFET François-Noël, LABAZEE Georges, *Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le cumul des mandats*, Sénat, n°365, 14 février 2012, p. 36.

²⁰⁵⁵ *Idem*.

²⁰⁵⁶ MOREL Benjamin, *ibid.*, pp. 264-265.

²⁰⁵⁷ Entretien avec un chargé de mission LR, responsable de la commission des Affaires économiques

²⁰⁵⁸ CARCASSONNE Guy, « Le temps de la décision », *op. cit.*, p. 39.

²⁰⁵⁹ BORGEL Christophe, *Rapport fait au nom de de la commission des lois, après engagement de la procédure accélérée, sur le projet de loi organique (n°885) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et sur le projet de loi (n° 886) interdisant le cumul de fonctions locales avec le mandat de représentant au Parlement européen*, AN, n° 1173 et 1174, 26 juin 2013, p. 20.

²⁰⁶⁰ VALLS Manuel, AN, première séance du mercredi 3 juillet 2013.

²⁰⁶¹ BORGEL Christophe, *ibid.*

La loi du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions prévoit que le mandat de parlementaire est incompatible avec les fonctions de :

- de maire, de maire d'arrondissement, de maire délégué et d'adjoint au maire ;
- de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale;
- de président et de vice-président de conseil départemental ;
- de président et de vice-président de conseil régional ;
- de président et de vice-président d'un syndicat mixte ;
- de président, de membre du conseil exécutif de Corse et de président de l'assemblée de Corse ;
- de président et de vice-président de l'assemblée de Guyane ou de l'assemblée de Martinique;
- de président et de membre du conseil exécutif de Martinique ;
- de président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie; de président et de vice-président du congrès de la Nouvelle-Calédonie ; de président et de vice-président d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie;
- de président, de vice-président et de membre du gouvernement de la Polynésie française;
- de président et de vice-président de l'assemblée de la Polynésie française ;
- de président et de vice-président de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ;
- de président et de vice-président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ; de membre du conseil exécutif de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- de président et de vice-président de l'organe délibérant de toute autre collectivité territoriale créée par la loi ;
- de président de l'Assemblée des Français de l'étranger, de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire.

Le mandat de député est également incompatible avec les fonctions de président et de vice-président :

- Du conseil d'administration d'un établissement public local
- Du conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale ou d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale ;
- Du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ;
- Du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société publique locale ou d'une société publique locale d'aménagement ;
- D'un organisme d'habitations à loyer modéré.

L'interdiction du cumul des mandats serait donc la conséquence de la réforme constitutionnelle de 2008, comme en témoignent les propos de Christophe Borgel, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale : *« À quoi a-t-il servi de réviser la Constitution en 2008 comme vous l'avez fait pour renforcer les pouvoirs de*

l'Assemblée nationale, si nous ne nous donnons pas les moyens d'exercer pleinement ces pouvoirs ? [...] parlementaires au nom de la nation tout entière, nous devons tout à la fois faire la loi, en évaluer les effets, contrôler l'activité du Gouvernement : cela mérite un temps plein »²⁰⁶². L'interdiction du cumul des mandats pousse la logique de revalorisation du Parlement à son comble : la réforme de 2008 a donné de nouvelles compétences aux parlementaires ; l'interdiction du cumul leur assure la disponibilité nécessaire pour les assumer.

Si certains regrettent que le mandat unique n'ait pas été instauré, la loi de 2014, appliquée en juin 2017, a entraîné de profonds bouleversements au sein de l'institution parlementaire. En termes de personnel politique d'abord : environ 21% des députés ne se sont pas représentés en 2017²⁰⁶³. Deux facteurs expliquent ce choix : la peur de la défaite, notamment pour les députés PS, et la loi sur le non-cumul. Beaucoup ont préféré conserver leur mandat local, à l'image d'Arnaud Robinet, député-maire LR de Reims, de Jean-Christophe Fromantin, député-maire non inscrit de Neuilly-sur-Seine ou d'Alain Rousset, député PS et président de la région Nouvelle Aquitaine ; ils estiment que c'est là que, grâce aux différentes lois de décentralisation, se trouve le véritable pouvoir²⁰⁶⁴.

De nombreux parlementaires se sont d'ailleurs présentés aux élections municipales de mars 2014 afin de se laisser le choix en 2017²⁰⁶⁵. Parce qu'ils ont dû mener une campagne, ces députés ont été moins présents à l'Assemblée nationale. Ainsi, la composition du CEC a été entièrement renouvelée ; beaucoup d'entre eux n'ont pas voulu être membre à nouveau afin de se consacrer aux élections municipales, comme en témoigne une Secrétaire générale du groupe LR : « *quand on leur a demandé s'ils voulaient travailler à nouveau au sein du CEC, la plupart nous ont répondu qu'ils n'auraient pas le temps en raison des municipales et de la campagne à mener* »²⁰⁶⁶.

La loi sur le non cumul aura un impact certain sur la manière dont les députés vont exercer leur mandat. Certains prédisent que les parlementaires, privés d'un

²⁰⁶² *Idem.*

²⁰⁶³ www.frencetvinfo.fr, « Elections législatives : deux députés sur trois veulent se représenter », consulté le 22 mars 2017.

²⁰⁶⁴ PEYRONNET Jean-Christophe, « Parlementaires : assiduité, cumul et mode de scrutin », *op. cit.*, p. 2185

²⁰⁶⁵ ROGER Patrick, « Le cumul des mandats a encore de beaux jours », *Le Monde*, 20 février 2014.

²⁰⁶⁶ Entretien avec une secrétaire générale du groupe Les Républicains.

ancrage local suffisant, seront obligés d'être encore plus présents dans leur circonscription qu'auparavant²⁰⁶⁷ ; d'autres espèrent que, libérés de leurs obligations locales, ils seront amenés à s'investir davantage dans les activités parlementaires. L'interdiction du cumul pose en effet la question du mode de scrutin : certains estiment que l'interdiction du cumul devrait « *logiquement entraîner une suppression du mode de scrutin uninominal à deux tours, scrutin rassembleur, au profit d'un scrutin uninominal à un tour, scrutin couperet... ou l'instauration de la proportionnelle, et même, tant qu'on y est, de la proportionnelle intégrale sur listes nationales, puisque le rattachement au territoire n'aura plus de sens* »²⁰⁶⁸ ; c'est à cette conclusion qu'était parvenue la commission Jospin²⁰⁶⁹.

La réforme constitutionnelle de 2008 comme la réforme du cumul des mandats procèdent d'un même objectif : renforcer le Parlement²⁰⁷⁰. Avec la fin du cumul, la nouvelle Assemblée nationale, élue en juin 2017, doit se réinventer : elle est contrainte de trouver une nouvelle légitimité territoriale et d'inventer une nouvelle manière d'exercer son mandat. On peut supposer que l'interdiction du cumul des mandats permettra une plus grande implication des députés dans les activités de contrôle, parachevant ainsi la réforme de 2008. Car si la XV^{ème} législature suscite autant d'espoir c'est parce que depuis 2009 les logiques institutionnelles sont restées inchangées.

§ 2. Des équilibres institutionnels inchangés depuis 2008

Malgré un plus grand investissement des députés et des sénateurs dans les activités de contrôle et d'évaluation, les équilibres des deux chambres n'ont pas connu de changements majeurs : l'expertise reste encore peu valorisée à l'Assemblée

²⁰⁶⁷ Entretien avec un député LR de l'Aube.

²⁰⁶⁸ PEYRONNET Jean-Christophe, *idem*.

²⁰⁶⁹ JOSPIN Lionel, *Pour un renouveau démocratique : rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie politique*, La Documentation française, novembre 2012 p. 37.

²⁰⁷⁰ FEKL Matthias, « Non-cumul, modernisation et démocratie », *Commentaire*, n°141, 1/2013, pp. 65-72.

nationale (A) alors qu'elle s'avère être un atout indispensable dans la carrière sénatoriale (B).

A. A l'Assemblée nationale : une expertise encore trop peu valorisée

Les députés considèrent que leur mission première est de légiférer. Ils estiment qu'il s'agit de l'activité la plus valorisante au sein du Parlement comme auprès des électeurs ou du Gouvernement ; les activités de contrôle et d'évaluation passent au second plan. Elles constituent pourtant un aspect essentiel de la carrière parlementaire, pouvant s'avérer elles aussi « payantes » politiquement.

Le contrôle et l'évaluation permettent aux députés d'acquérir une spécialisation dans un domaine particulier : au cours de leur mandat, ils sont amenés à s'intéresser à quelques sujets en particulier, choisis en fonction de leurs centres d'intérêts, d'une problématique spécifique à leur circonscription ou du métier qu'ils exerçaient.

Etre reconnu comme spécialiste par son groupe politique ou ses pairs donne une visibilité au parlementaire : il devient alors légitime pour être nommé rapporteur – s'il est dans la majorité – ou orateur de son groupe si le Gouvernement dépose un texte ; il maximise également ses chances d'obtenir des rapports d'information. Enfin, les médias peuvent faire appel à lui pour commenter un événement, une décision du Gouvernement ou un rapport de la Cour des Comptes relatif au sujet dont il est spécialiste²⁰⁷¹. Chaque groupe parlementaire comprend un certain nombre de députés reconnus pour leur compétence, acquise soit par leurs expériences professionnelles soit par leur implication dans les travaux de contrôle. Certains sont très spécialisés.

C'est le cas de Patrick Bloche, député PS de Paris, qui se consacre depuis des années à la question de la protection des libertés publiques ; René Couanau, député Non-Inscrit d'Ille-et-Villaine, est un expert du service public de l'éducation. Le groupe socialiste consultait toujours Alain Vidalies, lorsqu'il était député des Landes, avant de prendre position sur le droit social. De même Charles de Courson, député de la Marne, détermine la position du groupe Nouveau Centre sur les questions fiscales, qu'il maîtrise parfaitement. En matière de droit pénal, Jean-Paul Garraud, député UMP de la Gironde et

²⁰⁷¹ Entretien avec un collaborateur du groupe LR, rattaché à la commission des Affaires sociales.

ancien magistrat, ainsi que Dominique Raimbourg, député PS de Loire-Atlantique, avaient toute la confiance de leur groupe respectif²⁰⁷².

D'autres s'investissent depuis des années dans des domaines plus généraux, mais qui nécessitent la maîtrise de problématiques géopolitiques ou historiques complexes, telles que les questions de défense nationale²⁰⁷³ ou européennes²⁰⁷⁴. Ces députés experts font autorité dans leur domaine et influencent le contenu de la loi lors du processus législatif. Leur expertise est sollicitée par leur groupe : sur des sujets techniques, ils permettent d'en clarifier les enjeux pour leur collègues parlementaires²⁰⁷⁵. Les cabinets ministériels n'hésitent pas non plus à recourir à leurs compétences : lorsque le rapporteur est considéré comme un expert, il n'est pas rare que le cabinet l'associe à la rédaction du texte dès la phase pré-parlementaire. Le Gouvernement peut ainsi procéder aux arbitrages en fonction des intentions des parlementaires. Recueillir l'opinion du futur rapporteur est particulièrement important pour les textes très politiques, qui peuvent diviser la majorité elle-même²⁰⁷⁶. En outre, la désignation d'un rapporteur reconnu de ses pairs pour son savoir-faire est un atout majeur pour le Gouvernement : il pourra contrer les arguments de l'opposition et étayer l'argumentation du ministre. Seconder efficacement le ministre durant l'examen du texte vaudra au rapporteur la reconnaissance de celui-ci : en échange, il pourra obtenir son soutien pour la résolution de dossiers concernant sa circonscription²⁰⁷⁷.

Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, acquérir une spécialisation est particulièrement important pour les parlementaires nouvellement élus qui veulent se faire un nom parmi leurs collègues²⁰⁷⁸. Ainsi, lorsque l'on observe le CEC sous la XIII^{ème} et XIV^{ème} législature, on s'aperçoit que deux types de parlementaires se sont investis en tant que rapporteurs :

²⁰⁷² URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, « L'art de la guérilla parlementaire », *op. cit.*, p. 33.

²⁰⁷³ Bernard Cazeneuve, alors député PS de la Manche et Philippe Folliot, député Nouveau Centre du Tarn ou Nicolas Dhuicq, député LR de l'Aube, étaient connus et reconnus pour leur maîtrise des questions de défense.

²⁰⁷⁴ Comme le député LR des Yvelines, Pierre Lequiller.

²⁰⁷⁵ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *ibid.*, p. 34.

²⁰⁷⁶ Comme la réforme territoriale de 2014 ou le pacte de responsabilité.

²⁰⁷⁷ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *ibid.*, p. 35.

²⁰⁷⁸ MOREL Benjamin, *ibid.*, pp. 437- 452.

- les députés qui exerçaient leur premier mandat : c'était notamment le cas des députés Arnaud Richard²⁰⁷⁹, Sébastien Denaja²⁰⁸⁰, Jeanine Dubié²⁰⁸¹, Jean-Christophe Fromentin²⁰⁸², Anne-Yvonne Le Dain...

- les députés expérimentés : ils ont fait leurs preuves à l'Assemblée et souvent ne se représenteront pas²⁰⁸³. Ils souhaitent profiter de l'occasion pour « *travailler sur le fond des dossiers* »²⁰⁸⁴. Ils bénéficient d'une solide expérience en matière de contrôle, grâce aux rapports d'information ou budgétaires qu'ils ont déjà eu l'occasion de réaliser. Ainsi, de 2009 à 2012, le CEC a publié onze rapports ; parmi les vingt-deux rapporteurs nommés, la plupart étaient connus pour l'intérêt qu'ils portaient au contrôle parlementaire : René Dosière, Christian Vanneste, Jean Mallot, Alain Gest, Louis Giscard d'Estaing... La tendance s'est confirmée sous la XIV^{ème} législature : Eric Woerth, Michel Piron, Claude Goasguen, Martine Pinville, François de Rugy, sont réputés pour être des contrôleurs aguerris.

Il convient de nuancer l'idée selon laquelle le contrôle ne serait pas payant politiquement. Devenir un expert grâce au contrôle et à l'évaluation permet aux députés et sénateurs de se faire un nom au sein du Parlement ; cela peut également favoriser leur nomination à la tête d'un ministère. Comme le souligne Jean-Jacques Urvoas, depuis 1959 environ 80% des ministres ont été parlementaires²⁰⁸⁵. Les gouvernements sont nommés en fonction d'équilibres politiques délicats : il faut que les diverses sensibilités de la majorité soient représentées et prendre en compte les alliances politiques. Entre deux candidats, être considéré comme un expert peut faire la différence : cela constitue un gage de sérieux et de compétence. Jean-Jacques Urvoas, Alain Vidalies, Bernard Cazeneuve, Marisol Touraine étaient reconnus à l'Assemblée pour leurs compétences ; tous ont été nommés ministres sous le quinquennat de François Hollande.

²⁰⁷⁹ Premier mandat de député en 2007.

²⁰⁸⁰ Premier mandat de député en 2012.

²⁰⁸¹ *Idem.*

²⁰⁸² *Idem.*

²⁰⁸³ Comme Philippe Tourtelier, député d'Ille-et-Villaine, qui ne s'est pas représenté en 2012.

²⁰⁸⁴ Entretien avec un rapporteur du CEC dont c'était le dernier mandat.

²⁰⁸⁵ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *ibid.*, p. 74.

Le contrôle et l'évaluation sont plus ou moins valorisés selon les groupes politiques. Ainsi, le groupe socialiste suit attentivement les travaux de contrôle et d'évaluation, alors que le groupe UDI ou le groupe Les Républicains privilégient le travail législatif. Chaque groupe a une manière différente de travailler : qu'il soit dans l'opposition ou dans la majorité, le groupe socialiste a toujours choisi de se doter d'un nombre important de collaborateurs²⁰⁸⁶. Sous la XIII^{ème} comme sous la XIV^{ème} législature, il comptait plus de salariés que le groupe Les Républicains : deux collaborateurs sont affectés à chaque commission permanente alors que ceux du groupe LR, peu nombreux, doivent en gérer plusieurs à la fois ; ils ne peuvent donc pas suivre à la fois les travaux législatifs et de contrôle de deux commissions.

« On aimerait suivre plus attentivement les travaux de contrôle. Mais on doit parer au plus urgent : le législatif. Nos champs de compétence sont très larges : un seul chargé de mission gère la commission des Affaires économiques et celle du développement durable ; un seul collaborateur gère la commission des lois des lois alors qu'il en faudrait deux... Au mieux, on est aidé par un stagiaire... Si nous étions plus nombreux, nous pourrions assurer un véritable suivi des travaux de contrôle et d'évaluation. Mais nous sommes clairement en sous-effectif »²⁰⁸⁷.

Le groupe UDI dispose d'un seul chargé de mission par commission permanente ; même s'ils sont secondés par des stagiaires, les chargés de mission se concentrent sur l'activité législative. En termes de carrière, s'investir dans les activités de contrôle et d'évaluation constitue un réel atout à gauche, beaucoup moins dans les partis de droite ou du centre.

Enfin, même si l'impact du contrôle et de l'évaluation reste faible auprès des citoyens, il est tout de même important pour un parlementaire de pouvoir présenter à ses électeurs les travaux de contrôle dans lesquels ils se sont investis. Les députés publient des *newsletters* hebdomadaires, distribuent des bilans de mi-mandat et de fin de législature, qu'il faut alimenter ; les groupes font d'ailleurs valoir cet argument

²⁰⁸⁶ Le groupe SRC a toujours bénéficié de financements importants car les députés reversent au groupe une partie de leur crédit collaborateur, ce que ne font pas les députés du centre et de la droite (entretien avec un chargé de mission du groupe SRC sous la XIII^{ème} législature).

²⁰⁸⁷ Entretien avec un chargé de mission du groupe LR.

auprès des parlementaires qui refusent de s'investir dans quelques activités de contrôle que ce soit²⁰⁸⁸.

L'investissement dans le contrôle est donc considéré comme un passage obligé chez les députés néophytes ou un luxe que s'accordent les députés en fin de carrière. En revanche, au Sénat, l'expertise s'avère être un élément indispensable de la carrière sénatoriale.

B. Au Sénat : une expertise incontournable

Parce que l'expertise est un facteur de légitimation de l'institution, au plan intra-institutionnel, l'expertise est mieux valorisée au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Au point qu'elle est perçue par les nouveaux sénateurs comme un gage d'appartenance à l'institution : à la différence de l'Assemblée nationale où le député est renvoyé « *au rôle de porte-slogan, le Sénat permettrait au parlementaire investi de faire valoir sa sagesse sur les textes. Cette voie d'influence est la seule possible [...] puisque les députés qui ne l'empruntent pas sont présentés comme n'ayant aucun poids sur les textes* »²⁰⁸⁹.

Comme à l'Assemblée nationale, cette expertise, inhérente à la seconde chambre, est définie par les sénateurs comme une spécialisation. Un bon sénateur est un sénateur spécialiste²⁰⁹⁰, comme en témoigne Pierre Mazet : selon lui, un sénateur « *est d'autant plus sage et connu comme tel qu'il est devenu un technicien, un expert. C'est à ce prix qu'il peut exister politiquement au Palais du Luxembourg, c'est-à-dire se voir attribuer des positions institutionnelles valorisées et valorisantes, et se voir conférer une autorité morale par les autres instances morales étatiques* »²⁰⁹¹. Comme à l'Assemblée nationale, être reconnu comme expert permet d'être nommé rapporteur d'un texte et donc d'exercer une influence déterminante sur le contenu de la loi²⁰⁹².

²⁰⁸⁸ *Ide.m*

²⁰⁸⁹ MOREL Benjamin, *ibid.*, p. 441.

²⁰⁹⁰ *Ibid.*, p. 442.

²⁰⁹¹ MAZET Pierre, « Portrait de sénateur : la contribution de la doctrine et des acteurs à la production de l'image instituée de sénateur de la République » in POIRMEUR Yves, MAZET Pierre, *Le métier politique en représentation*, Paris, l'Harmattan, 1998, p. 279.

²⁰⁹² MOREL Benjamin, *ibid.*

Contrairement à l'Assemblée nationale, au Sénat l'expertise constitue la voie royale pour faire carrière au sein de l'institution ; il s'agit d'une ressource institutionnelle essentielle. Cette spécialisation s'acquière de plus en plus rapidement : les sénateurs expérimentés, comme le sénateur Réquier, font état de la règle des trois ans : « *Il faut faire sa place. Il paraît qu'ici il y a un vieil adage, pendant trois ans on écoute, pendant trois ans on pose des questions et pendant trois on répond aux questions* »²⁰⁹³. Avec le raccourcissement du mandat et le rajeunissement des sénateurs, cette règle n'est plus de mise. Les nouveaux sénateurs doivent gagner cette spécialisation rapidement s'ils veulent faire carrière au sein de l'institution. S'investir dans les travaux de contrôle et d'évaluation est un moyen de l'acquérir : ces derniers apportent aux sénateurs la technicité nécessaire pour apparaître comme spécialiste ; il faut toutefois réaliser deux ou trois rapports sur le même thème avant d'obtenir cette qualification²⁰⁹⁴. Avec l'accroissement très important du nombre de rapports d'information produits par le Sénat depuis 2009, les nouveaux sénateurs peuvent être nommés rapporteur beaucoup plus vite que leurs collègues députés. Les groupes politiques sont en effet preneurs de volontaires : les petits groupes parce qu'ils disposent d'un nombre restreint de parlementaires, parfois un seul sénateur par commission ; ils ne peuvent donc pas se permettre de marginaliser un seul de leurs sénateurs. C'est également le cas dans les groupes parlementaires plus importants numériquement : Jacques-Bernard Magnier ou Hélène Conway-Mouret, sénateurs PS, ont été sollicités par leur groupe immédiatement après avoir manifesté leur intérêt pour les travaux de contrôle et d'évaluation²⁰⁹⁵.

Les rapports de contrôle et d'évaluation sont d'autant plus vecteur d'expertise qu'au Sénat il s'agit avant tout de documents techniques, fruits de la collaboration entre le sénateur et l'administrateur. Comme à l'Assemblée nationale, l'administrateur est chargé d'organiser les auditions, de rédiger le questionnaire des auditions, le compte-rendu, d'apporter au sénateur les ressources bibliographiques dont il a besoin et qui, en dernier lieu, rédige le rapport qui sera ensuite relu par le rapporteur. Comme à l'Assemblée nationale, si le sénateur maîtrise parfaitement le sujet au préalable et sait quelles seront ses conclusions, le rôle de l'administrateur se

²⁰⁹³ REQUIER Jean-Claude in MOREL Benjamin, *ibid.*, p. 449.

²⁰⁹⁴ Entretien avec un secrétaire générale du groupe Les Républicains.

²⁰⁹⁵ MOREL Benjamin, *idem*.

limite à trouver les arguments juridiques adéquats. En revanche, si le rapporteur est un novice, le rôle de l'administrateur devient déterminant : il lui « *revient d'interpréter selon les prismes de la propre institutionnalisation au travail politique quelle devraient être la visée et les intérêts du sénateurs* »²⁰⁹⁶. En revanche, au Sénat, les administrateurs respectent davantage la pensée du rapporteur, comme a pu l'apprécier Marie-Noëlle Lienemann : « *J'ai eu l'impression à l'Assemblée que les administrateurs écrivaient des choses plus politiquement correctes. Au Sénat aussi, mais si vous leur dites « je veux ça », ils le font. A l'Assemblée il fallait barrer vous-même* »²⁰⁹⁷. A l'Assemblée nationale, les rapporteurs sont plus contraints : il arrive que les rapporteurs envoient au préalable leur rapport à leur groupe politique pour vérification avant de le retourner modifié à l'administrateur²⁰⁹⁸. Preuve qu'au Sénat, l'expertise est technique alors qu'à l'Assemblée nationale elle est avant tout politique.

L'impact de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le Parlement s'avère donc nuancé. Si elle n'a pas renouvelé l'exercice du mandat parlementaire, elle a incité le Parlement à développer sa capacité d'expertise. Ainsi, les députés s'investissent davantage dans les activités de contrôle et d'évaluation. La dynamique initiée autour de la promotion du contrôle et de l'évaluation ne s'est pas démentie depuis 2008 : les présidences du Sénat et de l'Assemblée nationale réfléchissent constamment aux meilleurs moyens d'exercer leurs missions, définies à l'article 24 de la Constitution. La persévérance des assemblées et l'interdiction du cumul des mandats laissent supposer que les activités de contrôle et d'évaluation vont devenir de plus en plus stratégiques. Elles sont avant tout question de volonté politique, individuelle mais aussi collective : le contrôle et l'évaluation n'occuperont une place plus importante dans le travail parlementaire que s'ils font l'objet d'une réelle incitation politique de la part des groupes²⁰⁹⁹. Même si les suites apportées aux travaux de contrôle et

²⁰⁹⁶ *Ibid.*, p. 452.

²⁰⁹⁷ Propos de Marie-Noëlle Lienemann, *idem*.

²⁰⁹⁸ Un député confie : « *Certains collègues, surtout quand ils connaissent mal le sujet, ne veulent pas prendre de risque. Ils envoient donc le rapport au chargé de mission pour être sûr que rien ne gêne le groupe. Et ensuite, le rapport est retourné à l'administrateur* ».

²⁰⁹⁹ ROZENBERG Olivier, SUREL Yves, « Beyond weakness. Policy analysis in/from the French Parliament » in *Policy Analysis in France*, Bristol, Policy Press, 2018.

d'évaluation sont encore perfectibles, la capacité d'expertise du Parlement enrichie constitue l'un des apports majeurs de la réforme : si les députés et sénateurs utilisent pleinement l'expertise dont ils disposent désormais, le pouvoir législatif sera véritablement revalorisé.

CHAPITRE 6. UNE REVALORISATION EN DEMI-TEINTE

La réforme constitutionnelle de 2008 avait vocation à revaloriser la place du Parlement dans les institutions en vue de retrouver la confiance des citoyens. Le Constituant a estimé que renforcer les activités de contrôle et d'évaluation était un moyen d'y parvenir : il considérait que *« l'ascendant de l'exécutif sur la plupart des lois s'impos[ait] largement au sein des démocraties contemporaines pour de multiples raisons (expertise bureaucratique, réactivité, engagements internationaux, médias...). Dès lors la revalorisation du Parlement [passait en priorité] par le contrôle qu'il opère sur le gouvernement d'une part, et l'évaluation qu'il fait de l'action de l'Etat d'autre part »*²¹⁰⁰. Or, le contrôle et l'évaluation procèdent de deux logiques différentes, qu'on ne saurait confondre.

Le contrôle *« est sous-tendu par une préoccupation de régularité et poursuit un objectif de mise en conformité, à travers un mécanisme de sanction/correction »*²¹⁰¹. Si en 2008 le Constituant a voulu *« renforcer l'efficacité du contrôle parlementaire »*²¹⁰² en desserrant l'étau du parlementarisme rationalisé, il ne s'agissait pas pour autant de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel²¹⁰³, mais d'inciter les parlementaires à demander des comptes au nom de la confiance que leur accordent les citoyens²¹⁰⁴.

²¹⁰⁰ ROZENBERG Olivier, *Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la V^e République. L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008*, *op.cit.*, p. 46.

²¹⁰¹ CHEVALLIER Jacques, « Rapport de synthèse », in *L'évaluation dans l'administration*, Paris, PUF, coll. « Travaux du CURAPP », 1993, p. 181.

²¹⁰² Comité de réflexion et de modernisation des institutions, *Une V^e République plus démocratique*, *op.cit.*, p. 51.

²¹⁰³ Voir Conseil Constitutionnel, décision n° 59-2 du 24 juin 1959.

²¹⁰⁴ Pierre Avril rappelle que le contrôle se trouve à la charnière entre *« la responsabilité et la représentation : il peut être considéré comme le moyen par lequel se manifeste pratiquement la solidarité entre les deux concepts. Il s'ensuit que le contrôle s'exerce à l'occasion de toutes les activités parlementaires et ne saurait être cantonné aux seules procédures qui le visent spécifiquement ; non seulement la multiplicité de ces procédures atteste à elle seule sa polyvalence (questions, enquêtes, résolutions... et motion de censure), mais l'adoption des projets et des lois de finances sont autant d'opérations à l'occasion desquelles il intervient, tant sous l'angle de l'examen que de la censure 12. Le contrôle est partout sous ses deux espèces, notamment à l'occasion des amendements, qui sont une forme abstraite d'injonction puisque le Gouvernement est tenu d'exécuter la loi 13. Ce sont les votes auxquels donnent lieu ces opérations, formellement "législatives", qui dessinent l'introuvable sanction que la jurisprudence du Conseil constitutionnel réserve aux seules procédures de l'article 49 C : cette sanction est partout présente dès l'instant qu'il y a vote, donc décision. Ainsi se trouvent réunies les deux fonctions que distingue le règlement de l'Assemblée nationale et que consacre la nouvelle rédaction de l'article 24 C, qu'il faut lire non comme une*

L'évaluation des politiques publiques, quant à elle, « *a pour objet d'évaluer l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens* »²¹⁰⁵. Elle « *s'intéresse à l'action concrète qui est menée : elle cherche à mesurer l'impact des choix collectifs, qu'elle prend en bloc, sans dissocier décisions politiques et gestion administrative ; et cette évaluation s'effectue en fonction des retombées sociales, de l'impact externe de ces choix* »²¹⁰⁶. Il s'agit donc d'une démarche de connaissance, qui implique « *un certain nombre d'exigences et de valeurs : rigueur, impartialité, transparence, souci de tenir compte de la pluralité des points de vue, volonté de faire prévaloir l'intérêt général* »²¹⁰⁷. La mention de l'évaluation à l'article 24 de la Constitution « *légitime ainsi l'intervention du Parlement dans l'appréciation des moyens mis en œuvre et leur adéquation aux objectifs poursuivis* »²¹⁰⁸, débordant le cadre traditionnel du contrôle politique.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la réforme, il convient de s'interroger sur les résultats obtenus sur le double plan du contrôle et de l'évaluation. Bien que les lacunes de la réforme constitutionnelle soient régulièrement pointées du doigt²¹⁰⁹, elle a produit des effets non négligeables en matière de contrôle : non seulement elle a renforcé les obligations du Gouvernement à l'égard du Parlement, mais ce dernier aspire désormais à assumer son rôle de contrôleur²¹¹⁰ (section 1). En revanche, le Parlement peine à remplir de manière satisfaisante le rôle qui lui est dévolu en matière d'évaluation des politiques publiques, ce qui amoindrit la revalorisation de son statut (section 2) et de son image (section 3).

juxtaposition mais comme une synthèse », « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *Jus politicum*, *op.cit.*, p.6.

²¹⁰⁵ Décret du 18 novembre 1998.

²¹⁰⁶ CHEVALLIER Jacques, *idem*.

²¹⁰⁷ PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques* », *op.cit.*, p. 3.

²¹⁰⁸ AVRIL Pierre, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *op.cit.*, p. 4.

²¹⁰⁹ LARRALDE Jean-Manuel, « La réforme de 2008 : une réelle revalorisation du rôle du Parlement ? » *CRDF*, *op.cit.*, pp. 107 -111.

²¹¹⁰ LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *op.cit.*

Section 1. Le renforcement de la fonction de contrôle

Sous l'influence de la réforme constitutionnelle, les assemblées ont développé leurs outils de contrôle. Quant aux parlementaires, ils ont pris conscience de la nécessité de mieux exercer leur mission de contrôle, même si la logique majoritaire les empêche d'en faire pleinement usage ; l'effet conjugué de cette prise de conscience et de l'apparition de nouveaux outils de contrôle a contribué à une revalorisation du Parlement. Les études d'impact jouent un rôle important dans cette revalorisation : grâce à elles, le Gouvernement est désormais contraint de justifier ses choix en matière législative, ce qu'il ne faisait quasiment pas auparavant, comptant sur la discipline de sa majorité (§1). Quant au contrôle parlementaire, s'il reste encore peu valorisé, il produit de réels effets (§2).

§ 1. Les études d'impact ou l'obligation pour le Gouvernement de justifier ses choix

De nombreuses voix s'élèvent pour dénoncer les lacunes des études d'impact : cet outil technique, destiné à légiférer à bon escient, ne serait pas parvenu à endiguer l'inflation législative, le volume des lois et la dégradation de leur qualité²¹¹¹ ; en cause, la qualité aléatoire des études d'impact (A). Mais malgré leurs nombreuses imperfections, celles-ci constituent désormais un outil de contrôle apprécié des parlementaires (B).

²¹¹¹ Lors de ses vœux en 2014, Jean-Louis Debré a regretté que le Conseil Constitutionnel ait « à connaître des lois aussi longues qu'imparfaitement travaillées ». Le 20 janvier 2015, lors de ces vœux aux corps constitués, le Président Hollande a souligné que l'exigence « d'exemplarité » impliquait « des lois bien écrites et rapidement mises en œuvre ». Il a également regretté, à cette occasion, que les lois soient trop « longues » et trop « complexes ».

A. Une justification partielle et orientée

Les études d'impact font l'objet d'une critique récurrente : leur qualité aléatoire. La rigueur de certaines études est unanimement saluée, aussi bien par l'opposition que par la majorité, à l'image de celle accompagnant le projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques²¹¹². D'autres, en revanche, ont suscité de vives critiques : celle accompagnant le projet de loi relatif à la garde à vue, qui affirmait que la réforme n'aurait aucune conséquence en termes de ressources humaines sur les services d'enquête et les services judiciaires, a suscité de vives critiques, au Sénat comme à l'Assemblée nationale²¹¹³. En cause, les contraintes politiques (1) et techniques (2) qui pèsent sur les études d'impact ; sans compter que le Parlement dispose d'une contre-expertise limitée (3).

1. Les contraintes politiques

Les critiques que les parlementaires adressent aux études d'impact montrent qu'ils entendent contrôler véritablement le travail d'évaluation du Gouvernement²¹¹⁴. Huit ans après l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle, force est de constater que la qualité des études d'impact reste inégale, comme le souligne chaque année le Conseil d'Etat.

Avec constance, le Conseil d'Etat rappelle au Gouvernement ses obligations en matière d'évaluation préalable. En 2010, au sujet de la réforme de la taxe professionnelle, les juges de la rue Montpensier ont sommé le Gouvernement de produire « *une étude d'impact répondant aux exigences de la loi organique, au plus tard le jour du dépôt du projet sur le bureau de l'Assemblée nationale* »²¹¹⁵. En 2011, dans son rapport public, le Conseil d'Etat a enjoint le Gouvernement à compléter l'étude d'impact accompagnant

²¹¹² FILLON François, *Projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques*, AN, n°2494, 5 mai 2010.

²¹¹³ Assemblée nationale, *JO*, 6 avril 2011, p. 2313. Intervention de Jean-Luc Warsmann lors de la discussion en séance sur le projet de loi relatif à la garde à vue le mardi 5 avril 2011.

²¹¹⁴ Entretien avec Jean-Luc Warsmann, président de la commission des Lois à l'Assemblée nationale sous la XIII^{ème} législature.

²¹¹⁵ Conseil d'Etat, *Rapport public annuel*, 2010, p. 99.

le projet de loi portant réforme des retraites²¹¹⁶ et à reprendre celle sur la réforme de la garde à vue²¹¹⁷. Dans son rapport public de 2012, il a souligné que les « *évaluations préalables [devaient] encore être sensiblement améliorées* »²¹¹⁸. Quant au rapport public de 2013, il a été l'occasion pour le Conseil d'Etat de rappeler que les études d'impact n'étaient pas « *un simple exercice formel* », mais qu'elles permettaient au contraire de « *justifier la portée et le bien-fondé juridique de la mesure envisagée.* »²¹¹⁹

Les études d'impact font l'objet de critiques récurrentes, en grande partie dues à la nature du document. En cause, les méthodes de travail de l'Exécutif qui demeurent inchangées. Lors des débats parlementaires, la question de l'organisme qui serait chargé de réaliser les études d'impact avait d'emblée été posée. A l'époque, Jean-Luc Warsmann avait rejeté toute idée de recours à un organisme extérieur : il estimait que la description détaillée du contenu de l'évaluation garantissait « *qu'un nombre satisfaisant d'informations suffisamment détaillées [soit] fourni au Parlement* »²¹²⁰. La pratique a montré que ce n'était pas le cas. Comme le souligne Arnaud Hacquet, ces documents ne sont pas des analyses destinées au Parlement mais des documents ministériels internes²¹²¹ : plutôt qu'un rapport d'expertise, il s'agit « *d'un bilan de l'évolution de la réflexion des concepteurs de la réforme. L'étude d'impact fait, en effet, apparaître les différentes phases de maturation du projet : diagnostics, objectifs, options, consultations, choix retenus. Ces phases restent internes au ministère. Les études comportent d'ailleurs les traces des arbitrages successifs, ce qui laisse supposer que toutes les options n'ont pas été mentionnées* »²¹²². En outre, elles ne sont pas conçues pour être discutées, comme en témoigne le fait que les consultations menées ne soient pas mentionnées²¹²³. Autre élément attestant d'évaluations closes : leurs conclusions. Car si les études d'impact sont censées, en principe, conduire l'évaluateur à s'interroger sur la nécessité de légiférer, dans tous les

²¹¹⁶ Projet de loi devenu la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010.

²¹¹⁷ Projet de loi devenu la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011.

²¹¹⁸ Conseil d'État, *Rapport public 2012. Bilan de l'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative en 2011*, 15 mars 2012, p. 135.

²¹¹⁹ Conseil d'État, *Rapport public 2013. Bilan de l'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative en 2012*, 21 mai 2013, p. 181.

²¹²⁰ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport sur le projet de loi organique (n°1314) relatif à l'application articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, AN, n° 1375, 7 janvier 2009, pp. 97-98.

²¹²¹ HACQUET Arnaud, « L'étude d'impact » in ALBERTINI Pierre, *La qualité de la loi*, Mare&Martin, coll. Droit Public, 2014, p. 61.

²¹²² *Idem*.

²¹²³ *Ibid.*, p. 69. Les consultations menées par les ministères ne sont pas restituées dans les études d'impact. Au mieux, y figure la liste des organismes auditionnés, de façon exhaustive ou de façon expéditive du type : « *Présentation des consultations menées : les consultations ont été menées dans le cadre de la consultation générale sur la loi.* »

cas, il conclut qu'il faut effectivement légiférer. Au point que la présentation de cette rubrique s'est « *standardisée. Le raisonnement est toujours le même. L'étude suggère trois options, dont on connaît, par avance, celle qui sera retenue* :

1° le statu quo : qui est écarté car il ne règle pas la difficulté abordée ;

2° une modification a minima de la législation : qui est généralement jugée insuffisante ;

3° un nouveau dispositif : qui est généralement suggéré »²¹²⁴

En effet, les études d'impact sont réalisées par les services du ministère en charge de l'écriture du projet de loi, qui devient juge et partie. Une externalisation, ou tout au moins le recours à un organisme extérieur²¹²⁵, pourrait, dans une certaine mesure, corriger la partialité des études d'impact. Ces dernières provenant du ministère, il est peu probable que le ministre, qui souhaite voir son texte adopté par le Parlement, accepte que soient développés dans l'étude d'impact des arguments contre le projet de loi : il aura plutôt tendance à minimiser les incidences négatives et à mettre en exergue les informations justifiant le bienfondé du texte. A partir du moment où le procédé d'expertise légistique est réalisé par celui qui décide de légiférer, en l'occurrence le ministre qui engage la réforme, l'objectivité de l'étude d'impact est forcément sujette à caution²¹²⁶. Dans les faits, l'opportunité du texte est acquise avant même le début des investigations nécessaires à la rédaction de l'étude d'impact.

Le secrétaire d'État aux relations avec le Parlement, M. Jean-Marie Le Guen, avait expliqué à la mission d'information sur la simplification législative, créée le 26 novembre 2013 que l'étude d'impact « *est parfois établie, non pas avant l'engagement de la réforme, mais alors*

²¹²⁴ *Ibid.*, p.71.

²¹²⁵ Déjà en 2004 le rapport Lasserre établissait que « *les expériences des pays de l'OCDE montrent que le contrôle des évaluations par un pôle central est indispensable. Les exemples des États-Unis, du Canada et du Royaume-Uni montrent que ce pôle est plus efficace : lorsqu'il est indépendant des autorités réglementaires* », Rapport Lasserre, 2004, *op. cit.*, p. 37.

²¹²⁶ La circulaire ministérielle du 15 avril 2009 précise que « *c'est au ministre principalement responsable du projet de réforme de prendre en charge la responsabilité de l'étude d'impact. Ses services doivent prendre l'attache du secrétariat général du Gouvernement dès la mise en chantier du projet de réforme dans le double but d'arrêter le cahier des charges de l'étude et de déterminer les concours susceptibles d'être recherchés auprès d'autres administrations pour contribuer aux travaux d'évaluation préalable* », circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle, *JO*, 16 avril 2009 p. 6546.

que des annonces ont déjà été faites et que des concertations ont déjà été menées », et que « quel que soit le domaine, si l'on interroge un ministère sur la pertinence d'une loi alors qu'il a déjà donné suite à la demande du ministre de faire cette loi, il est vraisemblable que l'administration confirmera à son ministre qu'après mûre réflexion, elle juge cette loi très opportune ». Jean-Marie Le Guen considérait qu'« en termes de fonctionnement des organisations et de sociologie des administrations, il y a là un véritable conflit d'intérêts [car] il est en effet peu probable qu'un ministère se déjuge en décidant, après un travail intense, qu'il n'y a finalement pas lieu de légiférer ». Jean-Marie Le Guen avait alors reconnu que « les études d'impact sont donc, dans certains cas, détournées de leur but premier : au lieu d'être une aide à la décision, elles sont un outil d'autojustification »²¹²⁷.

Sous la pression politique, les études d'impact se transforment en plaidoyer en faveur des choix du Gouvernement²¹²⁸. Cette volonté de légitimation apparaît clairement dans certains cas : ainsi, l'étude d'impact sur le projet de loi relatif au Grand Paris précisait que « le projet (...) [devait] permettre à la France de tenir son rang dans la compétition des territoires, en faisant de sa capitale une ville-monde ouverte, dynamique, attractive, créatrice de richesses et d'emplois »²¹²⁹ ; il s'agit plus d'une déclaration politique que d'une analyse étayée²¹³⁰. Mais la justification peut aussi être faite plus subtilement, à travers les données chiffrées ; ces dernières donnent alors l'apparence de la scientificité à des arguments politiques²¹³¹.

Le projet de loi relatif à la garde à vue est un parfait exemple de cette méthode de justification. Les chiffres présentés dans l'étude d'impact ont été vivement contestés par les parlementaires²¹³². Le Gouvernement prévoyait que le « nombre de garde à vue devrait diminuer de 154.462 [sic] pour les délits non routiers »²¹³³, diminution qui aurait pour effet de réduire de 20 % le recours aux interprètes ; une « économie potentielle de 1,2 millions d'euros (sur la base d'une intervention d'une heure facturée à 42 €) »²¹³⁴ pourrait alors être engendrée. Or, lors des débats parlementaires, le rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, qui a pourtant vocation à

²¹²⁷ DE LA RAUDIERE Laure, JUANICO Régis, *Rapport d'information fait au nom de la mission sur la simplification législative*, *op.cit.*, p. 40.

²¹²⁸ DENOLLE Anne-Sophie, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 87, 2011, pp. 499-514 ; HAQUET Arnaud, « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2009, pp. 1986-1993 ; COMBRADE Bertrand-Léo, « À qui profite l'étude d'impact », *op.cit.*, pp. 7-9.

²¹²⁹ Etude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris, p. 7.

²¹³⁰ COMBRADE Bertrand-Léo, *ibid.*

²¹³¹ *Idem.*

²¹³² *Idem.*

²¹³³ Etude d'impact du projet de loi relatif à la garde à vue, 12 octobre 2010.

²¹³⁴ *Idem.*

soutenir politiquement le Gouvernement, a très clairement mis en doute certains chiffres avancés par le document : « *Selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, l'impact de la réforme serait nul en termes de ressources humaines sur les services d'enquête et les services judiciaires (...). Mes chers collègues, on peut s'interroger sur la crédibilité de cette évaluation* »²¹³⁵. Moins surprenant, un député de l'opposition avait lui aussi mis en doute les chiffres avancés dans l'étude d'impact, en constatant qu'on ignorait leur source : « *On m'a expliqué que l'étude d'impact était assumée par le Garde des Sceaux, sauf le chiffrage, qui relevait de la DGPN. J'ai donc téléphoné à la direction générale de la police nationale pour lui demander si le chiffrage était assumé par elle. On m'a dit que non, que c'était le garde des sceaux. Quand personne n'assume un chiffre, j'ai tendance à douter de sa véracité* »²¹³⁶.

Les contraintes politiques qui pèsent sur les études d'impact nuisent à leur rationalité et à leur objectivité, obligeant les parlementaires à lire à travers les lignes pour se forger leur propre opinion.

2. *Les contingences techniques*

Indépendamment de la logique politique, des contingences techniques pèsent sur les études d'impact. Les lacunes des premières études s'expliquaient par un défaut de formation des fonctionnaires qui en étaient chargés : si ces derniers ont suivi une formation poussée dans les écoles administratives, peu d'entre eux sont préparés à l'analyse des politiques publiques ; or, il est indispensable de maîtriser les techniques d'évaluation pour élaborer une étude d'impact qui évalue de façon pertinente les coûts au regard des bénéfices. Quant aux diplômés des grandes écoles, s'ils disposent de solides connaissances en ingénierie, en administration publique et en droit, ces compétences ne les aident pas à rédiger une étude d'impact qui réponde aux critères de l'OCDE et de la Commission européenne. L'Ecole Nationale d'Administration, qui a pris conscience de cette faiblesse dans la formation des hauts-fonctionnaires, a ainsi introduit depuis 2013 un nouvel enseignement consacré à l'analyse des politiques publiques²¹³⁷. Malgré cela, la qualité des études d'impact n'est toujours pas

²¹³⁵ Assemblée nationale, JORF, mercredi 6 avril 2011, session ordinaire de 2010-2011, 157^e séance, compte-rendu intégral, 2^{ème} séance du mardi 5 avril 2011, p. 2313.

²¹³⁶ Assemblée nationale, JORF, mercredi 19 janvier 2011, session ordinaire de 2010-2011, 98^e séance, compte-rendu intégral, séance du mardi 18 janvier 2011, p. 259 et suivantes, intervention de Jean-Jacques Urvoas.

²¹³⁷ *Ibid.*, pp. 115-116.

garantie : leur utilisation désormais systématique exige donc « *une plus grande implication des technocrates dans le processus de décision, et à l'inverse, un moindre degré d'implication de l'élite politique (conseillers politiques)* »²¹³⁸.

Le temps est également un facteur à prendre en compte. La qualité aléatoire des études d'impact s'explique aussi par un calendrier législatif chargé : le Parlement légifère toujours autant et dans des délais très courts, ce qui laisse peu de temps aux ministères pour réaliser des études *ex-ante* de qualité. Alors que les études d'impact étaient censées ralentir la production normative, l'inflation législative est loin d'avoir diminuée : de 1974 à 2014, le Journal Officiel, qui publie les nouvelles lois, est passé de treize mille pages à près de vingt-trois mille, soit une augmentation de 75% en quarante ans²¹³⁹ ; pour la seule année 2014, dix-mille-huit-cent-treize pages de JO ont été utilisées entre le 1^{er} janvier et le 30 juin²¹⁴⁰.

Enfin, rappelons que les études d'impact françaises consistent en une analyse « *coûts-avantages* » et que certains textes se prêtent difficilement à une telle analyse, comme l'a montré la loi de 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public²¹⁴¹.

3. *Une contre-expertise parlementaire limitée*

Si les parlementaires dénoncent le manque d'objectivité parfois criant de certaines études d'impact, les moyens de contre-expertise sont limités²¹⁴². Le seul document pouvant faire office de contre-expertise est l'avis du Conseil d'Etat : celui-ci est en effet obligatoirement consulté sur tous les projets de loi avant leur dépôt. Il ne manque pas d'examiner, par la même occasion, le contenu des études d'impact qui

²¹³⁸ LIANOS Ioannis, KARLIUK Maksim, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *Etudes d'impact et production normative*, *op. cit.*, p. 19.

²¹³⁹ LARRIVE Guillaume, *question écrite*, n°55003, 6 mai 2015.

²¹⁴⁰ *Idem*.

²¹⁴¹ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

²¹⁴² Comme le souligne Jean-Jacques Urvoas, le Gouvernement a proposé en 2015 l'instauration d'une taxe carbone sans détailler dans l'étude d'impact les effets sur le comportement des citoyens (URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *op.cit.*, p. 198) Ce défaut d'évaluation *ex-ante* explique sans doute le recul du Gouvernement lors du PLF 2017. Christian Eckert, le Secrétaire d'Etat au Budget, a annoncé que le dispositif adopté en juillet 2015 serait amendé voire même abandonné (*Le Parisien*, « Taxe carbone : le Gouvernement s'apprête à renoncer au dispositif », 21 octobre 2016).

accompagnent les textes et se réserve la possibilité de refuser d'examiner un texte dont l'évaluation serait inexistante ou insuffisante²¹⁴³. Les avis du Conseil d'Etat, qui peuvent servir de référence aux parlementaires pour contester les études d'impact, n'étaient pas rendus publics²¹⁴⁴ ; depuis mars 2015, ils sont désormais consultables sur le site *Légifrance*.

Le recours à une expertise extérieure, possible sur le plan juridique, est certes difficile à mettre en œuvre : elle peut dissocier « *artificiellement [...] deux processus difficilement séparables : la réflexion technique sur les incidences de la réforme et la réflexion politique sur le contenu de la réforme* »²¹⁴⁵. Mais, sans une expertise extérieure, il est illusoire d'espérer des études d'impact véritablement objectives : la réflexion politique primera toujours sur la réflexion technique. Et ce d'autant plus qu'avec le quinquennat, le Gouvernement ne dispose en réalité que de quatre ans pour mettre en œuvre son programme, la dernière année étant accaparée par la campagne présidentielle²¹⁴⁶.

Parce que les études d'impact sont soumises « *au poids de la rationalité politique* »²¹⁴⁷, elles manquent leur objectif d'amélioration de la qualité de la loi : elles restent en effet « *avant tout conçu[es], non pas comme un état des lieux à finalité scientifique, mais comme un vecteur de légitimation des choix effectués par les gouvernants. Si elles contribuent à réduire la marge d'incertitude, information et expertise ne la suppriment pas : transitant par une série de canaux, notamment administratifs, l'information fait l'objet de mécanismes de sélection et de filtrage ; l'expertise reste en*

²¹⁴³ Le Conseil d'Etat a constaté, par exemple, que l'étude d'impact relative aux projets de loi organique et de loi ordinaire portant application de l'article 11 de la Constitution (c'est-à-dire le référendum d'initiative partagée), était « *décevante* » sur plusieurs points : elle se montrait, en particulier, « *remarquablement discrète sur la phase parlementaire de la procédure et les incidents qui peuvent la perturber* », tout comme sur les « *motifs justifiant la création d'une commission de contrôle* ». CONSEIL D'ETAT, Section de l'intérieur, N°384729 et 384730, Rapp. JE Schoettl, Assemblée générale, *Le référendum d'initiative partagée*, Projets de loi organique et de loi ordinaire portant application de l'article 11 de la Constitution, 15 décembre 2010 in COMBRADE Bertrand-Léo, *ibid.*

²¹⁴⁴ *Idem.*

²¹⁴⁵ COMBRADE Bertrand-Léo, *L'obligation d'étude d'impact*, *op. cit.*, p. 82.

²¹⁴⁶ ROSE-ACKERMAN Susan, PERROUD Thomas, « Les études d'impact et l'analyse « coûts-avantages » : modèles américains et traditions juridiques françaises », *Revue française d'administration publique*, n°149, 2014/1, pp. 105-122.

²¹⁴⁷ CHEVALLIER Jacques, « L'apport et le statut de la légistique » in ALBERTINI Pierre, *op.cit.*, p. 50.

situation d'étroite dépendance par rapport au commanditaire politique »²¹⁴⁸. Les études d'impact apportent donc aux parlementaires une information partielle et politiquement orientée. Le fait que l'étude d'impact ne soit pas actualisée au cours de l'examen du texte achève de rendre l'information difficilement utilisable. Au fil des lectures, il arrive que le texte adopté soit considérablement modifié par rapport au projet de loi initial²¹⁴⁹ ; l'étude d'impact perd alors son utilité au cours de la navette, les parlementaires préférant se référer au rapport des commissions qui tient compte des modifications apportées dans chaque chambre²¹⁵⁰ : pour peser sur le processus législatif, il faudrait donc que l'étude d'impact soit actualisée au fur et à mesure de la navette. C'est ce que préconisaient Laure de la Raudière et Régis Juanico dans leur rapport fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative²¹⁵¹ ; ils ont rappelé au groupe de travail sur l'avenir des institutions, mis en place par Claude Bartolone en 2014, leur proposition visant à permettre au président de la commission saisie au fond de demander une étude d'impact sur les amendements que la commission aura qualifié de substantiels²¹⁵². Les parlementaires disposeraient ainsi d'une information complète tout au long du processus législatif.

A. Un outil plébiscité par les assemblées

Malgré les lacunes des études d'impact, les parlementaires continuent de penser qu'elles constituent un progrès²¹⁵³. Ils leur reconnaissent une vertu essentielle : parce qu'elles obligent le Gouvernement à justifier les options choisies, elles constituent « *la première marche pour le contrôle et l'évaluation* »²¹⁵⁴. Comme on l'a vu précédemment, grâce aux études d'impact, le Parlement exerce un contrôle de la recevabilité des projets de

²¹⁴⁸ *Idem.*

²¹⁴⁹ On pense par exemple au projet de loi de réforme des collectivités territoriales, déposé le 21 octobre 2009, dont la version finale est très différente du texte initial ou au projet de loi d'avenir pour l'agriculture, la forêt et l'alimentation qui est passé de 39 articles dans sa version d'origine à 96 dans sa version adoptée.

²¹⁵⁰ COMBRADE Bertrand-Léo, *op.cit.*, pp. 199-200.

²¹⁵¹ de la Raudière Laure, JUANICO Régis, *Rapport fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative*, AN, 9 octobre 2014, *op. cit.*.

²¹⁵² BARTOLONE Claude, WINOCK Michel, *Refaire la démocratie*, *op.cit.*, p. 674.

²¹⁵³ Certains, à l'image du sénateur Alain Mart, considèrent que les études d'impact sont un échec. En conséquence, il a déposé une proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête relative à l'inflation législative (Sénat, n° 29 Janvier 2015, n°268).

²¹⁵⁴ *Idem.*

loi, bénéficiant ainsi d'un levier de contrôle en amont du processus législatif²¹⁵⁵. Désormais, la Conférence des Présidents a la possibilité de ne pas inscrire le texte à l'ordre du jour si elle estime que l'étude d'impact est insuffisante. L'introduction de « *ce droit de veto peut être interprété comme le révélateur de l'attribution d'un pouvoir de contrôle novateur à la première assemblée saisie du projet de loi* »²¹⁵⁶. Il faut cependant nuancer le pouvoir de contrôle de la Conférence des Présidents : il reste « *minimal* »²¹⁵⁷ et principalement technique. Il ne s'agit pas pour la Conférence des Présidents « *d'apprécier l'opportunité des choix gouvernementaux, mais de vérifier que ces derniers ont été étayés par des réflexions rigoureuses, dont l'étude d'impact doit rendre compte. L'objet de ce contrôle n'est pas de s'assurer de la similitude des points de vue politiques entre le Gouvernement et les parlementaires mais de s'assurer que le Gouvernement a fait preuve de suffisamment de réflexion lors de l'élaboration du projet de loi* »²¹⁵⁸. Toutefois, les assemblées parlementaires étant avant tout des arènes politiques, l'usage de ce contrôle ne peut être dénué d'arrière-pensées politiques, comme en témoigne le rejet par le Sénat de l'étude d'impact qui accompagnait le projet de loi relatif à la délimitation des régions.

Il a fallu attendre le 26 juin 2014 pour que la Conférence des Présidents d'une des assemblées fasse usage de ce droit. La Conférence des Présidents du Sénat a décidé de retirer de son ordre du jour le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral au motif que l'étude d'impact comportait de sérieuses lacunes au regard des exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Le Premier Ministre, Manuel Valls, en désaccord avec le constat du Sénat, a saisi le Conseil Constitutionnel, qui est allé dans le sens du Gouvernement : les Sages ont estimé que l'étude d'impact comprenait « *conformément au deuxième alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009, des développements relatifs à différentes options possibles sur les délimitations des régions, les élections régionales et départementales et la durée des mandats des membres des conseils régionaux et des conseils départementaux* », qui « *expos[aient] les raisons des choix opérés par le Gouvernement et en présent[aient] les conséquences prévisibles* », qui « *répond[aient] à celles des autres prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qui trouv[ai]ent effectivement à s'appliquer compte tenu de l'objet des dispositions du projet de loi en cause* »²¹⁵⁹. Refuser l'étude d'impact était une manœuvre politique : le Sénat, dont la majorité était à droite, était opposé à ce texte ; il a donc utilisé tous les moyens à sa disposition pour empêcher son examen. L'Assemblée nationale, qui soutient

²¹⁵⁵ COMBRADE Bertrand-Léo, *ibid.*, p. 223.

²¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 225.

²¹⁵⁷ *Idem.*

²¹⁵⁸ *Ibid.*, pp. 226-227.

²¹⁵⁹ Conseil Constitutionnel, décision n° 2014-12 FNR du 1 juillet 2014.

le Gouvernement, n'a en revanche jamais fait usage de ce droit. En outre, depuis 2009, le Conseil Constitutionnel n'a jamais constaté d'insuffisances graves sur une étude d'impact au regard des exigences de la loi organique du 15 avril 2009.

Le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a créé un précédent : on peut penser que les assemblées feront volontiers usage de l'article 39-4 de la Constitution, et ce d'autant plus en cas de faible majorité.

Malgré l'objectivité parfois limitée des études d'impact, les parlementaires se servent des informations qu'elles contiennent. Si leurs effets sur la qualité de la loi sont peu perceptibles depuis 2009, certains estiment cependant qu'elles « *améliorent incontestablement l'information parlementaire* »²¹⁶⁰. Au stade de la commission, elles permettent de faciliter le travail du rapporteur : l'examen des rapports des commissions montre que l'étude d'impact constitue pour elles une source d'information privilégiée²¹⁶¹. Toutefois, avant la réforme, le Gouvernement communiquait déjà au rapporteur, membre de sa majorité, les informations nécessaires à l'examen du texte en commission et en séance publique ; le rapporteur du texte travaille en effet toujours en lien étroit avec le service ministériel qui a rédigé le texte²¹⁶². La constitutionnalisation des études d'impact oblige le Gouvernement à formaliser une pratique jusqu'alors informelle et réservée au seul rapporteur.

La véritable nouveauté réside dans le fait que ces informations préalables à l'examen du texte sont désormais accessibles à tous les parlementaires et aux citoyens : l'étude d'impact est disponible sur le site Internet de chaque assemblée, en même temps que le projet de loi ; chacun est désormais à même de juger de la qualité du dispositif législatif proposé par le Gouvernement. Néanmoins, souvent très technique, l'étude d'impact ne s'est pas imposée dans le débat public, contrairement aux attentes des députés. Dans un souci de transparence, le règlement de l'Assemblée

²¹⁶⁰ ALBERTINI Pierre, *ibid.*, p. 285.

²¹⁶¹ COMBRADE Bertrand, *ibid.*, p. 198.

²¹⁶² TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Cinquième République*, *op.cit.*, p. 361.

nationale prévoit que les études d'impact sont disponibles en ligne afin de recueillir d'éventuelles observations²¹⁶³ : ces contributions peuvent être déposées dès le dépôt officiel du texte en ligne jusqu'à la veille de l'examen du texte en séance publique ; elles sont ensuite transmises au rapporteur, qui peut les faire figurer en annexe de son rapport.

De mars 2010 à décembre 2011, une quarantaine d'études d'impact ont été ouvertes aux contributions extérieures. Trois cents contributions « intelligibles » ont été reçues dont deux-cents pour le seul projet de loi relatif à l'immigration²¹⁶⁴, texte éminemment politique. Sur ces deux-cents contributions, cent quatre-vingt-quinze étaient identiques : elles contestaient le fait que les dispositions du texte modifiant les procédures d'éloignement des étrangers aient été rendues nécessaires par la législation européenne. Le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 13 janvier 2010 relative à la biologie médicale a reçu quarante-cinq contributions, vingt-six pour le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, dix pour le projet de loi relatif à la bioéthique et neuf pour le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs²¹⁶⁵.

Comme le fait remarquer un administrateur de l'Assemblée nationale, la possibilité offerte aux citoyens de faire des observations sur les études d'impact a eu tendance à être instrumentalisée par les groupes de pression²¹⁶⁶.

En dépit de ces réserves, l'étude d'impact est devenue, au fil des années, un outil à part entière du processus législatif. Si elle sert la majorité dans la préparation de l'examen du texte, elle est également utile à l'opposition : celle-ci utilise les informations contenues dans l'étude d'impact « *pour amender les projets de lois ou, dans la discussion, mettre le Gouvernement face à ses contradictions, lui demander des éclairages sur tel ou tel point* »²¹⁶⁷. Les députés et sénateurs y font donc régulièrement référence lors des débats en commission ou en séance publique.

A titre d'exemple, l'étude d'impact a été citée, en séance, à l'Assemblée nationale :

- à six reprises durant la discussion du projet de loi relatif aux soins psychiatriques (mars 2011) ;

²¹⁶³ Art. 83, RAN.

²¹⁶⁴ Il s'agissait du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, adopté le 16 juin 2011.

²¹⁶⁵ CHAMUSSY Damien, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *JusPoliticum*, n°6, décembre 2011.

²¹⁶⁶ *Idem*.

²¹⁶⁷ Entretien avec un député PS sous la XIII^{ème} législature.

- à quinze reprises durant la discussion du projet de loi relatif au Défenseur des droits (janvier 2011) ;
- à vingt-cinq reprises durant la discussion du projet de loi sur les retraites (septembre 2010)²¹⁶⁸.

Avec la constitutionnalisation de l'évaluation parlementaire des politiques publiques et le caractère obligatoire des études d'impact, on assiste à l'avènement d'une démarche rationnelle-instrumentale pour l'élaboration de la loi : les décisions gouvernementales « *ne sont alors plus des décisions prises en fonction de convictions politiques sur le monde mais sont, au contraire, prises en s'appuyant sur des données factuelles* »²¹⁶⁹. Si certains peuvent craindre une certaine dépolitisation du processus politique²¹⁷⁰, l'étude d'impact contraint le Gouvernement à faire un effort de rationalisation bénéfique pour la qualité de la loi et valorisant pour le Parlement. L'évaluation *ex ante* apparaît donc comme un vecteur majeur de revalorisation du pouvoir législatif face à l'Exécutif : si les effets des études d'impact s'avèrent décevants au plan légistique²¹⁷¹, elles n'en contraignent pas moins le Gouvernement à justifier ses choix législatifs devant le Parlement, offrant ainsi à ce dernier deux nouvelles possibilités de contrôle : en amont du processus législatif et en aval avec le contrôle de l'application des lois. On peut toutefois regretter les effets limités de ce contrôle : « *la présentation d'une étude d'impact manifestement insuffisante n'empêche pas, en pratique, l'inscription du projet de loi qu'elle accompagne à l'ordre du jour. Cette situation trouve notamment son origine dans les règles de vote au sein de la Conférence des présidents, qui laisse la part belle au fait majoritaire* »²¹⁷² ; seule une modification de cette règle permettrait de rendre ce contrôle véritablement efficace.

²¹⁶⁸ CHAMUSSY Damien, *idem*.

²¹⁶⁹ CLARENCE Emma, « Technocracy reinvented: The new Evidenced based Policy Movement », *Public policy and administration*, n°17, p. 4.

²¹⁷⁰ Comme le souligne Jean-Louis Bergel, l'évaluation n'est pas la panacée et peut comporter certains risques : « *politiquement, l'évaluation [...] suppose que le législateur délègue ses choix à des comités d'experts et se soumette à la réalité objective que ceux-ci lui révèlent. Ainsi, la technocratie éluderait la démocratie, la politique se soumettrait à la technique et le Parlement aux technocrates* » ; il convient alors BERGEL Jean-Louis, « Problématique et méthode de l'évaluation législative » in DUPAS Alain, BERGEL Jean-Louis DELCAMP Alain, *Contrôle parlementaire et évaluation*, *op.cit.*, p. 1997.

²¹⁷¹ CHEVALLIER Jacques, *ibid.*, p. 47.

²¹⁷² COMBRADE Bertrand-Léo, *ibid.*, p. 235.

Dans le cadre de la réforme constitutionnelle du printemps 2018²¹⁷³, d'autres pistes sont également envisagées afin d'améliorer l'efficacité des études d'impact. Pour éviter tout dévoiement de l'étude d'impact, les députés considèrent qu'il faudrait « *revenir sur la décision du Conseil constitutionnel par laquelle a été censurée la disposition organique prévoyant que l'étude d'impact devait intervenir "dès le début de [l']élaboration" des projets de loi* »²¹⁷⁴. On pourrait alors « *prévoir une intervention parlementaire dans le processus même de réalisation de l'étude d'impact* »²¹⁷⁵ dont les modalités concrètes pourraient être définies par une loi organique.

Les députés considèrent également que le Parlement doit pouvoir être en mesure de procéder à une étude contradictoire de l'étude d'impact. Trois moyens sont envisageables : une analyse interne au Parlement grâce des moyens d'expertise renforcés ; l'externalisation complète de cette analyse par le recours à une autorité administrative indépendante *ad hoc* à créer ; le recours ponctuel par le Parlement à des experts indépendants, sous la forme d'un droit de tirage auprès d'organismes publics, ou par contractualisation avec des structures externes académiques ou privées²¹⁷⁶. L'Assemblée nationale envisage ainsi de bénéficier davantage de l'expertise du Conseil d'Etat. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Conseil d'Etat n'a plus vocation à conseiller uniquement le Gouvernement : les présidents des assemblées peuvent désormais le saisir pour avis sur une proposition de loi, en accord avec l'auteur du texte. Depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, le Conseil d'Etat a été saisi de vingt-deux propositions de loi, dont quinze émanaient de l'Assemblée nationale. Plutôt que de réécrire le dispositif, comme c'est le cas pour les projets de lois, le Conseil d'Etat préfère « *rédiger un avis contenant ses observations et ses propositions, afin de surmonter les difficultés, notamment juridiques, identifiées dans le texte* »²¹⁷⁷. Au vu des retours positifs, les députés proposent que toutes les

²¹⁷³ Le 3 juillet 2017, le Président Macron a fait part au Congrès de sa volonté de réformer les institutions. En ce qui concerne le Parlement, il souhaite le rendre, plus efficace, plus transparent et plus représentatif. MACRON Emmanuel, *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès*, 3 juillet 2017.

²¹⁷⁴ Conseil Constitutionnel, décision n° 2009-579 du 9 avril 2009.

²¹⁷⁵ *Idem*.

²¹⁷⁶ *Ibid*, p. 216.

²¹⁷⁷ Première conférence des réformes, *Propositions des groupes de travail*, *ibid.* p. 207.

propositions de loi soient, avant leur examen en commission, soumises à l'avis du Conseil d'État, même sans l'accord de son auteur²¹⁷⁸.

Parce que les députés souhaitent « *analyser contradictoirement les études d'impact accompagnant les projets de loi qui leur sont soumis, mieux mesurer les conséquences, en particulier financières, des amendements qu'ils proposent, exploiter les données détenues par les administrations afin d'évaluer les politiques publiques et prendre connaissance des travaux de contrôle de gestion portant sur les services administratifs* »²¹⁷⁹, le groupe de travail propose que le Parlement puisse bénéficier d'un droit de tirage limité sur des expertises relevant de l'administration. En pratique, il s'agirait d'avoir recours aux contrôleurs de gestion des services d'inspection générale, aux statisticiens de l'INSEE, aux fiscalistes de la direction générale des finances publiques ou aux économistes de la direction générale du Trésor²¹⁸⁰. Comme pour les demandes adressées à la Cour des Comptes, ces demandes d'assistances seraient filtrées par les Présidents des assemblées ou des commissions permanentes afin de ne pas saturer l'administration.

En outre, les députés souhaitent qu'il n'y ait pas d'exception en matière d'étude d'impact : il serait bénéfique que les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour ainsi que les amendements modifiant substantiellement le texte en discussion soient accompagnés eux aussi d'une étude d'impact²¹⁸¹. Une loi organique devrait alors déterminer le contenu des études et leur méthode de réalisation afin de distinguer : les projets de loi pour lesquels l'étude d'impact devrait intervenir dès le début de leur élaboration ; les propositions de loi pour lesquelles l'étude d'impact serait une condition préalable à l'inscription à l'ordre du jour - et ferait partie des documents transmis au Conseil d'État pour recueillir son avis ; les amendements pour lesquels l'étude d'impact serait une condition préalable à l'acceptation du dépôt. Suite à ce renforcement substantiel des études d'impact, en quantité et en qualité, les députés

²¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 202.

²¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 212

²¹⁸⁰ *Idem.*

²¹⁸¹ *Idem.* Lors de son audition par le groupe de travail, le 8 novembre dernier, M. Jean-Marc Sauvé, Vice-Président du Conseil d'État, a d'ailleurs formulé une triple suggestion : soumettre à l'avis préalable du Conseil d'État les propositions de loi ayant vocation à être inscrites à l'ordre du jour, assortir ces propositions d'une étude d'impact et évaluer *ex ante* certains amendements parlementaires ou gouvernementaux substantiels.

préconisent de supprimer la procédure créée en 2008 pour sanctionner l'absence d'étude d'impact ou l'indigence de celle-ci. Le contrôle du Conseil Constitutionnel continuerait toutefois de s'exercer, en cas de saisine sur ce point, dans le cadre de l'examen de sa conformité à la Constitution²¹⁸².

Plus globalement, les députés souhaiteraient que le Parlement soit associé plus directement à la préparation des projets de loi. Ils estiment « *qu'une information plus complète et plus régulière sur le programme indicatif des textes dont le gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour est nécessaire. Une telle programmation, à un horizon de trois à six mois, permettrait au Parlement de moins subir l'urgence qui pèse trop systématiquement sur lui et de mieux planifier ses propres travaux, afin d'améliorer leur qualité et, in fine, celle de la loi* »²¹⁸³. En outre, ils aspirent à ce que l'association du Parlement dans la préparation des projets de lois soit inscrite dans la Constitution afin de renforcer la qualité de la production de la norme²¹⁸⁴.

Les sénateurs ont également fait des propositions afin d'améliorer la qualité des études d'impact. Ils souhaitent « *renforcer les exigences relatives au contenu des études d'impact en complétant la loi organique du 15 avril 2009* »²¹⁸⁵ relative à l'étude d'impact, de manière à ce qu'elle « *mentionne les moyens humains, financiers et informatiques et les délais nécessaires à la mise en œuvre des réformes* »²¹⁸⁶ et « *définisse, en cas de création d'une nouvelle norme, les mesures d'abrogation ou de simplification des normes existantes* »²¹⁸⁷. En outre, comme les députés, les sénateurs proposent d'étendre le champ d'application des études d'impact aux ordonnances²¹⁸⁸ ainsi qu'aux amendements du Gouvernement qui prévoient des mesures nouvelles²¹⁸⁹.

Cette information plus étendue s'accompagnerait d'un renforcement des pouvoirs de contrôle de la Conférence des Présidents : les sénateurs souhaitent permettre à la Conférence des Présidents des deux assemblées de constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies. Ils préconisent également d'allonger à trois semaines le délai dans lequel la Conférence des Présidents de chacune des deux assemblées peut constater que les obligations

²¹⁸² *Idem.*

²¹⁸³ Première conférence des réformes, *Propositions des groupes de travail, ibid.*, p. 211.

²¹⁸⁴ *Idem.*

²¹⁸⁵ Sénat, *40 propositions pour une révision utile à la France*, proposition n°15, *ibid.*, p. 14.

²¹⁸⁶ *Idem.*

²¹⁸⁷ *Idem.*

²¹⁸⁸ Proposition n°16, *idem.*

²¹⁸⁹ Proposition n°17, *idem.*

relatives aux études d'impact ne sont pas remplies²¹⁹⁰ ; la pratique a en effet montré que le délai actuel de dix jours s'avère beaucoup trop court pour permettre un véritable examen de l'étude d'impact. Enfin, toujours dans une optique de transparence et d'information des parlementaires, le Sénat préconise « *d'inscrire dans la Constitution le principe de la publicité des avis rendus par le Conseil d'État sur les projets de loi, les projets d'ordonnance et les propositions de loi, la saisine du Conseil d'État sur une proposition de loi restant subordonnée à l'accord de son auteur* »²¹⁹¹.

Le Sénat a d'ores et déjà mis en œuvre ses préconisations, sans attendre la révision constitutionnelle du printemps 2018. Le 21 février 2018, la commission des Lois a adopté la proposition de loi du sénateur Franck Montaugé visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi²¹⁹². Le texte prévoyait initialement d'intégrer dans les études d'impact les indicateurs de richesses, afin de tirer les conséquences de la loi « SAS »²¹⁹³. Les sénateurs ont estimé que cette disposition était de nature réglementaire et non pas législative²¹⁹⁴. Ayant à cœur d'améliorer la qualité des études d'impact, les sénateurs ont souhaité, à l'occasion de l'examen de ce texte, mettre en œuvre les préconisations du groupe de travail présidé par Gérard Larcher sur la réforme constitutionnelle de 2018 : le texte adopté en commission prévoyait que les études d'impact présentent une évaluation des moyens nécessaires à la mise en œuvre, par l'État et les administrations publiques, les dispositions envisagées, en termes de crédits et d'emplois, ainsi que la mise à niveau des systèmes d'information, et les délais nécessaires à cette mise en œuvre²¹⁹⁵. En effet, les sénateurs ont considéré que « *la réalisation de certaines réformes ambitieuses peut être largement entravée par l'insuffisance des moyens humains comme matériels qui lui sont alloués* »²¹⁹⁶. Les sénateurs souhaitaient également que l'étude d'impact mentionne « *l'apport des dispositions envisagées en matière de simplification et, en cas de création d'une nouvelle norme, préciser les normes dont l'abrogation est proposée* »²¹⁹⁷ ainsi que

²¹⁹⁰ Proposition n°18, *ibid.*, p. 15.

²¹⁹¹ Proposition n°19, *idem.*

²¹⁹² MONTAUGE Franck, *Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, Sénat, n°610 rectifié, 5 juillet 2017.

²¹⁹³ La loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, dite loi « Sas », prévoit que le Gouvernement remette chaque année au Parlement un rapport présentant l'évolution de nouveaux indicateurs de richesse.

²¹⁹⁴ SUEUR Jean-Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, Sénat, n°317, 21 février 2018, p. 19.

²¹⁹⁵ Art. 1 bis nouveau, *Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, texte de la commission, n°318, 21 février 2018. Cette mesure reprend la proposition n°15 du groupe de travail du Sénat sur la réforme constitutionnelle de 2018.

²¹⁹⁶ SUEUR Jean-Pierre, *ibid.*, p. 21.

²¹⁹⁷ *Idem.*

l'évaluation spécifique des conséquences des dispositions envisagées, notamment en termes de coûts, pour les collectivités territoriales et les entreprises²¹⁹⁸

Enfin, toujours en vue de parfaire l'information du Parlement, la proposition de loi organique prévoyait que soient joints à l'étude d'impact les avis rendus par le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) afin d'apprécier au mieux l'impact du texte sur les collectivités territoriales²¹⁹⁹.

Afin de donner au Parlement les moyens de se prononcer sur la qualité des études d'impact, les sénateurs ont allongé de dix à trente jours le délai dans lequel la Conférence des Présidents de la première assemblée saisie d'un projet de loi peut constater que les obligations relatives aux études d'impact ne sont pas remplies²²⁰⁰. En outre, si les sénateurs ont considéré qu'il serait utile de bénéficier d'une expertise extérieure, ils ont également estimé que « *l'esprit de la révision constitutionnelle veut qu'il relève de la responsabilité du Gouvernement d'établir les études d'impact sur ses projets de loi* »²²⁰¹. Ils ont donc prévu que le Parlement puisse bénéficier, « *en complément des évaluations réalisées par le Gouvernement sur ses projets de loi et non en substitution de celles-ci, des évaluations indépendantes réalisées par des organismes désignés à cet effet, pour renforcer l'objectivité de l'information du Parlement sur l'impact des dispositions envisagées* »²²⁰². En séance publique, les sénateurs ont adopté un amendement précisant que les études d'impact devraient également préciser les économies de charges en résultant, en particulier pour les collectivités territoriales et les entreprises²²⁰³. Le texte a été adopté en première lecture au Sénat le 7 mars 2018.

Ces diverses propositions montrent non seulement que les parlementaires ont identifié les limites du dispositif actuel mais aussi qu'ils considèrent les études d'impact comme un outil désormais incontournable du travail législatif.

§ 2. La recherche d'un contrôle plus efficace

Les mesures adoptées en 2008 concernant le contrôle ont été durement jugées : pour certains il s'agit d'une « *occasion gâchée* »²²⁰⁴ de revaloriser le Parlement en raison d'« *armes sabotées dès leur construction* »²²⁰⁵. Ce bilan semble bien sévère :

²¹⁹⁸ *Idem*

²¹⁹⁹ Cette mesure reprend elle aussi la proposition n°15 du groupe de travail du Sénat sur la réforme constitutionnelle de 2018.

²²⁰⁰ Art. 3, *Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, texte de la commission, n°318, 21 février 2018. Cette disposition reprend la proposition n° 18 issue du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle.

²²⁰¹ SUEUR Jean-Pierre, *ibid.*, p. 19.

²²⁰² *Ibid.*, p. 20.

²²⁰³ Amendement n°10 de Mme Elisabeth Lamure, Sénat, séance du 7 mars 2018.

²²⁰⁴ URVOAS Jean-Jacques, « Une occasion gâchée : la réforme constitutionnelle », *Commentaires*, n° 130, 2/2010, pp. 443-450.

²²⁰⁵ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, *op.cit.*, p. 190.

depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le *leitmotiv* du contrôle parlementaire est l'efficacité. Les assemblées veulent désormais faire entendre la voix d'un Parlement muselé depuis l'apparition du fait majoritaire. Cette recherche d'efficacité s'est traduite par deux préoccupations : une attention particulière accordée au respect de la volonté du législateur (A) et la rationalisation des rapports d'information (B). Parce que le Parlement s'avère concurrencé dans l'exercice de sa mission de contrôle (C), il cherche, dix ans après la réforme, à perfectionner les dispositifs mis en place depuis 2008 (D).

A. Le contrôle de l'application des lois

Le Parlement a vu dans la réforme constitutionnelle de 2008, le moyen d'acquérir une plus grande crédibilité : celle-ci passe d'abord par le respect de la volonté du législateur²²⁰⁶, comme en témoigne l'importance prise par le contrôle de l'application des lois dans les deux assemblées.

Ses multiples facettes en font un outil de contrôle complet : comme le souligne Alain Delcamp, le contrôle de l'application des lois « *peut être statistique (vérification des suites réglementaires données aux dispositions législatives), qualitatif (pertinence et fidélité à l'intention des dispositions votées), ponctuel (coup de projecteur sur tel ou tel domaine), [...] rétroactif par l'impact qu'il peut avoir à son tour sur la qualité, l'adéquation aux besoins constatés et la rénovation de la législation* »²²⁰⁷. Le Sénat a privilégié une approche quantitative de l'application des lois. Depuis la suppression de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois en 2015, le contrôle « *a repris sa forme habituelle* »²²⁰⁸ : depuis 2016, un rapport annuel est désormais publié, présentant le bilan dressé par chaque commission permanente. Ces bilans, structurés de manière similaire, se composent de

²²⁰⁶ Comme l'a fait remarquer le sénateur Claude Bérît-Débat, « *les enjeux de la qualité de l'application des lois dépassent de loin les seules questions juridiques qui y sont souvent attachées. Bien qu'administratif, le travail d'application des lois est en réalité empreint d'une profonde portée politique, puisqu'il recèle en son sein la garantie de la crédibilité de nos institutions démocratiques. La qualité de l'application des lois est, en effet, une réponse définitive aux critiques populistes fréquentes qui remettent en cause l'effectivité des textes que nous votons et, par là même, l'essence du travail parlementaire* », Sénat, séance publique du 21 février 2017.

²²⁰⁷ DELCAMP Alain, « Le contrôle parlementaire : comment le rendre plus attractif », *op.cit.*, pp. 112-113.

²²⁰⁸ BÉRIT-DEBAT Claude, *Rapport d'information fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2017*, Sénat, n°677, 21 juillet 2017, p. 7.

deux parties : la première est consacrée à l'analyse statistique de l'application des lois au cours de la session²²⁰⁹ ; la seconde présente une analyse thématique. Les commissions reviennent ainsi, secteurs par secteurs, sur quelques lois majeures ; elles dressent le bilan des décrets d'application pris et des actions menées en cas d'absence de ces décrets. En outre, à la demande du président de la commission des Affaires européennes, le sénateur Jean Bizet, le rapport présente le suivi des positions européennes prises par le Sénat : le rapporteur, Claude Bérit-Débat, a considéré qu'il ne s'agissait « *certes pas de l'application par le pouvoir réglementaire des lois votées par le Parlement, mais d'une question somme toute assez comparable, puisqu'elle s'intéresse à la prise en compte par le Gouvernement et par les autorités européennes des résolutions et avis adoptés par le Sénat* »²²¹⁰.

L'analyse statistique est réalisée selon un cadrage méthodologique rigoureux, « *garant de l'homogénéité et de la lisibilité du contrôle opéré par le Sénat sur le moyen et long terme, bilan après bilan. Il est également le gage de la fiabilité des analyses de fonds opérées par ses commissions permanentes* »²²¹¹. Chaque secrétariat de commission élabore un suivi en temps réel de l'application des lois dans son domaine de compétence et complète la base de données APLEG. Grâce à elle, le Sénat présente, dans le dossier législatif de chaque loi, l'état de son application²²¹². Il s'agit d'un outil de travail précieux, utilisé dans les deux assemblées, comme en témoigne un chargé de mission du groupe LR à l'Assemblée nationale : « *Le contrôle de l'application des lois fait par le Sénat est remarquable. Dès que j'ai besoin de savoir si un décret a bien été pris, je vais directement sur le site du Sénat et je regarde dans le dossier législatif de la loi en question. C'est pratique, clair et facile à utiliser.* »²²¹³

²²⁰⁹ *Idem.* La première partie de ces bilans présente les « stocks de lois » suivis par la commission ; les lois totalement, partiellement ou non applicables ; l'état d'application des lois d'initiatives sénatoriales et des lois votées selon la procédure accélérée ; enfin de la publication des rapports d'information.

²²¹⁰ *Idem.*

²²¹¹ *Idem.*

²²¹² Sur le site internet du Sénat, chaque dossier législatif présente l'état d'application de la loi : y sont détaillées, articles par article, les mesures réglementaires prises par le Gouvernement.

²²¹³ Entretien avec un chargé de mission du groupe LR à l'Assemblée nationale.

Pour réaliser son rapport annuel, le rapporteur exploite les bilans des sept commissions permanentes ainsi que les statistiques tirées de la base APLEG. La direction de la législation recoupe ensuite ses chiffres avec ceux du Gouvernement : en 2016 comme en 2017, les chiffres étaient concordants²²¹⁴.

L'attention que le Sénat porte au contrôle de l'application maintient une pression constante sur le Gouvernement : avec la base APLEG, les sénateurs bénéficient d'un outil de contre-expertise performant, devenu indispensable avec la complexification croissante des lois.

Certaines lois fleuves posent des problèmes importants en termes de contrôle d'application. La loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », avec ses trois-cent-huit articles, la grande diversité des sujets traités et le fait qu'elle ait été renvoyée à une commission spéciale dissoute après le vote du texte, a rendu particulièrement complexe le contrôle de son application. Le Parlement a été contraint d'innover : le Sénat a « *réparti le contrôle de l'application de ces multiples articles entre toutes les commissions permanentes intéressées, selon leur domaine de compétences* »²²¹⁵ ; l'Assemblée nationale a choisi de créer une mission d'information commune.

Quant à la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique, sa mise en œuvre nécessitait cent-quatre-vingt décrets d'application ; le contrôle d'un nombre aussi important de textes augmente de manière significative le travail des commissions. Le Gouvernement et les parlementaires se renvoient la responsabilité de ces textes pléthoriques : députés et sénateurs considèrent que c'est la faute du Gouvernement qui, par le biais d'amendements, ajoute de multiples articles additionnels ; pour le Gouvernement, « *ces lois touffues [...] sont de la seule responsabilité du Parlement* »²²¹⁶.

En outre, pour préparer le rapport annuel d'application des lois, le rapporteur auditionne, en présence des présidents des sept commissions permanentes, le Secrétaire général du Gouvernement : ce dernier doit justifier le nombre de décrets d'application pris et la publication des rapports demandés par les parlementaires au Gouvernement. Il doit également assurer aux sénateurs que le Gouvernement ne trahit pas la volonté du législateur : les présidents de commission estiment en effet que « *certaines circulaires détournent l'esprit de la loi en se livrant à des distorsions ou à*

²²¹⁴ BERIT-DEBAT Claude, *Rapport d'information fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2016*, Sénat, n°650, 31 mai 2016, p.8.

²²¹⁵ BERIT-DEBAT Claude, audition de M. Marc Guillaume, Secrétaire générale du Gouvernement, Sénat, 10 mai 2016.

²²¹⁶ GUILLAUME Marc, *ibid.*

des interprétations »²²¹⁷. L'attention portée au contrôle de l'application des lois a porté ses fruits : en 2017, Claude Bérit-Débat a constaté que les « *taux d'application des lois de la session 2015-2016 ainsi que de celles de la XIV^{ème} législature ont tous deux augmenté de près de 10% par rapport aux taux constatés il y a un an. Ils atteignent respectivement 71% pour la session 2015-2016 et près de 90% pour la XIV^{ème} législature* »²²¹⁸. A titre de comparaison, le taux d'application des lois de la XIII^{ème} législature était de 73% à la fin du mois de décembre 2011²²¹⁹.

Fort du succès remporté par le contrôle annuel, les sénateurs ont voulu établir « *un bilan de l'application des lois significatives depuis le 31 décembre 2016* »²²²⁰ : il s'agissait de faire « *un focus* »²²²¹ sur les lois « *jugées les plus significatives du quinquennat* »²²²².

Les commissions permanentes ont sélectionné quarante-sept lois : la commission des Lois, très sollicitée au plan législatif, a sélectionné vingt lois ; la commission des Affaires étrangères, deux seulement.

Les lois ont été choisies selon leur volume, les textes fleuves nécessitant souvent de nombreux décrets d'application, mais surtout selon leur importance politique²²²³. La grande majorité des lois retenues par les commissions étaient d'origine gouvernementale : seules la loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, dite "loi Eckert", du 13 juin 2014 et la loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales du 30 novembre 2015 sont issues d'initiatives parlementaires.

Ce bilan a été réalisé selon la même méthodologie que les bilans annuels : Claude Bérit-Débat, le rapporteur, s'est appuyé sur les bilans fournis par chaque commission ainsi que sur les données de la base APLEG. Le Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, a également été auditionné en présence des présidents des commissions, le 24 janvier 2017. A l'issue de cette analyse, le Sénat a constaté que le « *volume et l'hétérogénéité des lois votées semblent, en effet, progresser* »²²²⁴. Quant au taux

²²¹⁷ BERIT-DEBAT Claude *Rapport d'information fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2017*, op.cit., p.9.

²²¹⁸ *Idem.*

²²¹⁹ *Idem.*

²²²⁰ BERIT-DEBAT Claude, *Rapport d'information fait sur le bilan de l'application des lois significatives du quinquennat au 31 décembre 2016*, Sénat, n°396, 13 février 2017.

²²²¹ BERIT-DEBAT Claude, Sénat, séance du 21 février 2017.

²²²² *Ibid.*, p. 9.

²²²³ Comme par exemple la loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, qui ne comportait pas plus d'une vingtaine d'articles mais dont les conséquences sociales et politiques ont été très importantes.

²²²⁴ *Ibid.*, p. 10.

d'application de ces lois jugées significatives, il s'est avéré « *très bon* » avec un taux de 86 % pour l'ensemble des lois²²²⁵.

Dans le cadre des réflexions préparatoires à la révision constitutionnelle de 2018, le Sénat a naturellement insisté sur la nécessité de renforcer le contrôle de l'application des lois. Afin de le rendre plus contraignant à l'encontre du Gouvernement, il suggère notamment d'inscrire « *dans la Constitution, au sein d'un nouvel article 37-2, l'obligation de prendre les mesures réglementaires d'application des lois, principe général du droit dégagé par le Conseil d'État, et y consacrer le rôle du Parlement dans le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de leur mise en œuvre* »²²²⁶. Gérard Larcher, réélu Président du Sénat en septembre 2017, estime en effet qu'il est indispensable de « *doter le Parlement d'instruments lui permettant de contraindre le Gouvernement à prendre les mesures d'application des lois* »²²²⁷, le « *retard pris dans l'application des lois [étant] un des principaux dysfonctionnements de notre République* »²²²⁸.

Si le Sénat a fait du contrôle de l'application des lois une priorité depuis plus de trente ans, l'Assemblée nationale s'y est intéressée beaucoup plus récemment : il a fallu attendre 1990 pour que le rapporteur général de la commission des Finances procède à l'examen de l'état d'application des dispositions fiscales des lois examinées par la commission, à savoir les lois de finances mais aussi toutes les lois portant dispositions d'ordre économique et financier. Cette pratique a ensuite été étendue à l'ensemble des commissions en 2004 : depuis cette date, six mois après l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, un rapport sur la mise en application de cette loi doit être présenté à la commission compétente. Ce rapport doit faire état des textes réglementaires publiés ainsi que des circulaires édictées pour la mise en œuvre de lois ; il doit également faire état des dispositions inapplicables faute de textes²²²⁹.

²²²⁵ *Idem.*

²²²⁶ Sénat, *40 propositions pour une révision utile à la France*, proposition n° 30, *ibid.*, p. 19.

²²²⁷ LARCHER Gérard, Conférence de presse, Sénat, 24 janvier 2018.

²²²⁸ *Idem.*

²²²⁹ www.assemblee-nationale.fr, « Le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de la législation et des politiques publiques », fiche de synthèse n°52, consulté le 10 juin 2017.

L'Assemblée nationale, quant à elle, a développé la dimension évaluative du contrôle de l'application des lois. Comme elle le souligne, un « *nombre croissant de textes est assorti d'un dispositif de contrôle qui peut prendre des formes diverses, plus ou moins contraignantes : simple remise d'un rapport d'application ; organisation d'expérimentations sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution ; mise en place de mécanismes d'évaluation, pouvant aller jusqu'à une obligation continue d'information du Parlement afin de lui permettre d'assurer un contrôle immédiat des mesures prises par le Gouvernement* »²²³⁰. Pour répondre à la complexité du contrôle de l'application des lois, l'Assemblée nationale, lors de la réforme du règlement de 1990, a permis la création de missions d'information temporaires portant sur les conditions d'application d'une législation. Ces missions d'information peuvent être créées au sein d'une seule commission permanente, être communes à plusieurs commissions permanentes ou être instaurées par la Conférence des Présidents²²³¹. Toujours dans le souci de développer « *une démarche évaluative de politiques sectorielles, ou de telle ou telle législation* »²²³², les structures permanentes de contrôle et d'évaluation, telles que les délégations parlementaires, la MEC, la MECSS et le CEC, suivent également l'application des lois entrant dans leur domaine.

Avec la réforme du 28 novembre 2014, l'Assemblée nationale a franchi une nouvelle étape dans le développement de l'évaluation législative : le règlement prévoit désormais l'évaluation de l'impact d'une loi trois ans après son entrée en vigueur²²³³. Cette analyse dépasse l'approche quantitative : ce rapport, élaboré par un binôme transpartisan, doit présenter « *les conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la loi* »²²³⁴. Afin de donner une publicité substantielle à ces travaux d'évaluation, le règlement prévoit qu'ils peuvent faire l'objet, en séance publique, d'un débat sans vote ou d'une séance de questions²²³⁵. Non seulement ces évaluations peuvent nourrir utilement la semaine de contrôle mais leur présentation dans l'Hémicycle a

²²³⁰ *Idem.*

²²³¹ Article 145, RAN.

²²³² www.assemblee-nationale.fr, « Le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de la législation et des politiques publiques », fiche de synthèse n°52, consulté le 10 juin 2017.

²²³³ Article 145-2, RAN.

²²³⁴ Article 145-7, RAN.

²²³⁵ *Idem.*

l'avantage de contraindre le Gouvernement à répondre publiquement aux remarques des parlementaires.

En outre, l'Assemblée nationale, qui jusqu'à présent s'était moins impliquée que le Sénat dans le contrôle de l'application des lois, réfléchit aux moyens de s'assurer que la volonté du législateur soit respectée. En 2017, le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation a préconisé pour cela de compléter l'article 37-1 de la Constitution par un alinéa consacrant la pratique des mécanismes d'évaluation du texte lui-même²²³⁶, ainsi que des clauses de réexamen²²³⁷ portant sur tout ou partie d'une loi²²³⁸.

Les députés ont également suggéré d'accroître les pouvoirs du Parlement en matière de contrôle de l'exécution des lois, conformément à l'article 21 de la Constitution. En effet, les parlementaires ne disposent que de trois moyens peu dissuasifs pour lutter contre l'absence des décrets d'application : en faire état *via* un rapport d'application, une question écrite ou orale ou toute autre forme d'intervention, mais sans pouvoir adresser au Gouvernement une quelconque injonction ; déposer une proposition de loi ou un amendement pour réaffirmer l'intention du législateur, au risque de rendre la norme trop instable et trop « bavarde » ; attendre que le Conseil d'État soit saisi par un justiciable et qu'il sanctionne le Gouvernement. Pour surmonter cette difficulté, il faudrait que la Constitution prévoie expressément un droit de regard des parlementaires au sein même du processus d'exécution des lois, dont les conditions seraient prévues par une loi organique²²³⁹. Ce contrôle pourrait prendre une double forme : « *d'une part, l'association de plusieurs parlementaires représentant la majorité et l'opposition – par exemple le rapporteur du texte et le co-rapporteur d'application, ou bien les rapporteurs pour l'Assemblée et le Sénat – à la préparation des décrets les plus importants, et d'autre part,*

²²³⁶ À l'instar de ce qu'a prévu l'article 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

²²³⁷ L'exemple topique est celui des lois de bioéthique, la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 n'ayant été réexaminée qu'au bout de dix ans (au lieu du délai maximal de cinq ans prévu dans le texte), par la loi n° 2004-800 du 6 août 2004, puis une nouvelle fois au bout de sept ans (au lieu des cinq ans prévus), par la loi n° 2011-814 du 7 juillet 2011.

²²³⁸ Première conférence des réformes, *Propositions des groupes de travail, ibid.*, p. 219.

²²³⁹ Cette loi pourrait notamment s'inspirer de l'article 13 de la LOLF qui prévoit l'avis préalable des commissions des Finances des deux assemblées sur les projets de décret permettant ainsi, en cours d'année, d'ouvrir des crédits supplémentaires en contrepartie d'annulations ou de la constatation de recettes nouvelles. Cette loi pourrait aussi prendre exemple sur la préparation des textes d'application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », où certains rapporteurs thématiques ayant travaillé sur le texte en commission ont été sollicités par le Gouvernement.

un avis motivé préalable à la publication des décrets, rendu par les commissions permanentes compétentes des deux assemblées »²²⁴⁰. Toutefois, cet avis ne pouvant être que consultatif, il faudrait prévoir dans la Constitution un recours juridictionnel spécial, « *dénommé recours en manquement, permettant à soixante députés ou à soixante sénateurs de contester, devant le Conseil d'État, soit la carence du pouvoir réglementaire dans la publication des décrets au terme d'un délai raisonnable, soit l'édition de textes réglementaires dont les parlementaires considéreraient qu'ils ne respectent pas l'intention du législateur* »²²⁴¹ ; cette mesure est partagée par les sénateurs qui proposent eux aussi de « *permettre aux présidents des deux assemblées ainsi qu'à soixante députés ou soixante sénateurs [...] de saisir le Conseil d'État en l'absence de publication des mesures réglementaires d'application d'une loi dans un délai raisonnable* »²²⁴².

Plus largement, toujours dans un souci de rendre le contrôle efficace, les députés souhaiteraient que le Parlement dispose d'un pouvoir d'injonction à l'égard du Gouvernement²²⁴³. Sans cela, il se trouve cantonné à formuler des recommandations qui restent lettre-morte. Les députés considèrent que si l'interdiction faite au Parlement d'adresser des injonctions au Gouvernement était compréhensible en 1958, elle apparaît désormais dépassée. Le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation estime en effet que l'interdiction faite au Parlement d'adresser des injonctions au Gouvernement « *témoigne d'une assimilation, aujourd'hui très excessive, de l'injonction au Gouvernement à une mise en cause de la responsabilité de celui-ci au sens des articles 49 et 50 de la Constitution. Or c'est bien plutôt aux injonctions susceptibles d'être prononcées par le juge ou formulées par le Défenseur des droits qu'il convient de se référer pour mesurer la portée de cet outil : sans constituer une quelconque remise en cause de la séparation des pouvoirs, de telles injonctions ne sont rien d'autre que le moyen prévu par le législateur pour rendre effectifs les pouvoirs dont sont dotées les institutions qui disposent donc de ce droit comme ultime recours en quelque sorte, ou comme arme de dissuasion* »²²⁴⁴.

Le groupe de travail sur la procédure législative, l'organisation parlementaire et les droits de l'opposition, présidé par Jean-Luc Warsmann, a proposé des mesures similaires, visant à créer des mécanismes de contrôle de l'application des lois contraignants : instauration d'un mécanisme de contrôle obligatoire de l'application d'une loi, six mois

²²⁴⁰ Assemblée nationale, *ibid.*, p. 220.

²²⁴¹ *Idem.*

²²⁴² Sénat, *40 propositions pour une révision utile à la France*, proposition n° 30, *ibid.*, p. 19.

²²⁴³ Assemblée nationale, Groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, proposition n° 14, décembre 2017.

²²⁴⁴ Première conférence des réformes, *ibid.*, p. 229.

après son entrée en vigueur, par un binôme opposition-majorité²²⁴⁵ ; création d'un délai maximal obligatoire de publication des mesures d'application des lois²²⁴⁶ ; sanction du non-respect de ce délai²²⁴⁷ ; contrôle, au niveau de chaque ministère, de l'état de l'application des lois et de la conformité des textes réglementaire par une audition annuelle obligatoire de chaque ministre²²⁴⁸ ; établissement, dès leur discussion, des critères figurant dans les lois elles-mêmes, afin de permettre de mesurer l'état de leur application future selon des objectifs prévus en amont²²⁴⁹.

Les innovations continues dont bénéficie le contrôle de l'application des lois témoignent de la détermination des assemblées à faire respecter la volonté du législateur, détermination qui ne peut que revaloriser la place du Parlement dans les institutions.

B. Des rapports d'information rationalisés

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, les assemblées ont veillé à développer le contrôle d'investigation, c'est-à-dire les missions d'information et les commissions d'enquête. Elles ont opté pour des stratégies opposées : le Sénat a considérablement accru sa capacité d'expertise d'un point de vue quantitatif ; l'Assemblée nationale a choisi de produire peu de rapports d'information mais de les rendre les plus efficaces possible. On constate donc un changement plus sensible à l'Assemblée qu'au Sénat depuis la réforme de 2008 : les députés, moins portés sur le contrôle que leurs collègues sénateurs, avaient en effet « *à combler leur retard* »²²⁵⁰.

L'Assemblée nationale est parvenue à la conclusion que pour que les parlementaires s'y investissent enfin, il fallait que celui-ci soit suivi d'effets ; pour y parvenir, elle a choisi de le rationaliser. En matière de contrôle, l'objectif des commissions permanentes de l'Assemblée nationale est « *l'efficacité, pas la*

²²⁴⁵ Groupe de travail sur la procédure législative, l'organisation parlementaire et les droits de l'opposition, Proposition n°17.

²²⁴⁶ *Ibid.*, Proposition n°18.

²²⁴⁷ *Ibid.*, Proposition n°19.

²²⁴⁸ *Ibid.*, Proposition n°20.

²²⁴⁹ *Ibid.*, Proposition n°21.

²²⁵⁰ Entretien avec un administrateur, membre de la division du contrôle au Sénat.

quantité »²²⁵¹. Certaines commissions, très sollicitées au plan législatif, produisent peu de rapports d'information ; elles choisissent alors « *des sujets politiquement porteurs afin de maximiser leur travail de contrôle ; si le rapport d'information traite d'un sujet d'actualité alors il sera utilisé* »²²⁵². Le parti pris de ces commissions est donc de réaliser quelques rapports d'information mais facilement utilisables, notamment au plan législatif.

Le rôle du président de la commission s'avère décisif car c'est lui qui détermine les sujets. Tous n'adoptent pas la même stratégie. Certains choisissent d'anticiper les projets de lois : comme l'a remarqué un chargé de mission du groupe LR à l'Assemblée nationale, « *parce qu'ils sont dans la majorité, ils savent que le Gouvernement va présenter un texte de loi concernant leur commission ; réaliser un rapport d'information sur le même sujet leur permet d'anticiper l'examen du texte* »²²⁵³.

C'était notamment le cas de Mme Catherine Lemorton, présidente de la commission des Affaires sociales sous la XIV^{ème} législature. Dans la perspective de l'examen par le Parlement du projet de loi de modernisation de notre système de santé²²⁵⁴, Catherine Lemorton a souhaité constituer une mission d'information sur l'organisation de la permanence des soins, dont elle a été nommée rapporteure²²⁵⁵. Certaines de ses préconisations ont ainsi été adoptées, sous forme d'amendement, dans ledit projet de loi.

Adopté dans ce cadre, le rapport d'information fait pression sur le Gouvernement : il constitue une base précieuse sur laquelle les parlementaires peuvent s'appuyer pour critiquer ou amender le dispositif prévu dans le projet de loi ; les remarques contenues dans le rapport d'information sont prises en compte par le Gouvernement.

Toujours en vue de maximiser l'efficacité des rapports d'information, d'autres présidents de commissions établissent un partenariat avec le Gouvernement. Le

²²⁵¹ Entretien avec un président de commission sous la XIII^{ème} législature.

²²⁵² Entretien avec un chargé de mission du groupe LR.

²²⁵³ *Idem.*

²²⁵⁴ Devenue la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé.

²²⁵⁵ LEMORTON Catherine, *Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission sur l'organisation de la permanence des soins*, AN, n°2837, 3 juin 2015.

président de la commission peut en effet « *rendre service au Gouvernement en mettant en place une mission d'information qui l'arrange. Il arrive parfois qu'un sujet doive être traité alors qu'il ne s'agit pas d'une priorité pour le Gouvernement. Ce dernier peut alors suggérer à la commission permanente compétente du Sénat ou de l'Assemblée nationale de s'en saisir. Le ministre utilisera ensuite les préconisations du rapport pour rédiger un texte de loi* »²²⁵⁶.

Ce fut le cas de la mission d'information sur la santé mentale et l'avenir de la psychiatrie, créée par la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale le 7 novembre 2012. Suite à une question prioritaire de constitutionnalité²²⁵⁷, le Conseil Constitutionnel a censuré une partie du dispositif de la loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge²²⁵⁸. Le Gouvernement a donc été contraint de réagir, « *alors que ce n'était pas sa priorité* »²²⁵⁹. Le calendrier législatif du ministère de la Santé était déjà bien chargé. Il s'est alors tourné vers la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale pour savoir si elle serait intéressée par ce sujet. Denys Robiliard, députés PS du Loir-et-Cher, après avoir manifesté son intérêt pour ces questions, a été nommé rapporteur de la mission d'information. Après un mois de travail, il a rendu son rapport le 18 décembre 2012²²⁶⁰. Satisfait de ce travail, le Gouvernement « *a demandé à Denys Robiliard de déposer une proposition de loi sur la base de ce rapport. Ce fut chose faite le 3 juillet 2013*²²⁶¹ grâce à l'aide de l'administrateur qui avait rédigé le rapport »²²⁶². Le Gouvernement ayant engagé la procédure accélérée, le texte a été adopté à l'issue d'une lecture dans chaque chambre et d'une commission mixte paritaire²²⁶³.

²²⁵⁶ *Idem.*

²²⁵⁷ L'association « Cercle de réflexion et de proposition d'actions sur la psychiatrie » a déposé une QPC le 8 avril 2012 concernant la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions de l'article L. 3211-2-1 du code de la santé publique, du paragraphe II de son article L. 3211-12, du 3^o du paragraphe I de son article L. 3211-12-1 et de son article L. 3213-8. Le Conseil constitutionnel a jugé que le paragraphe II de l'article L. 3211-12 du code de la santé publique et l'article L. 3213-8 étaient contraires à la Constitution. Il a laissé dix-huit mois au législateur pour modifier la loi.

²²⁵⁸ Décision n° 2012-235 QPC du 20 avril 2012.

²²⁵⁹ Entretien avec un chargé de mission du groupe LR à l'Assemblée nationale, en charge de la commission des Affaires sociales.

²²⁶⁰ ROBILIARD Denys, *Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission sur la santé mentale et l'avenir de la psychiatrie*, AN, n°1162, 18 décembre 2012.

²²⁶¹ Il s'agissait de la proposition de loi relative aux soins sans consentement en psychiatrie, AN, n° 1223, 3 juillet 2013.

²²⁶² Entretien avec un chargé de mission du groupe LR.

²²⁶³ Il s'agit de la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge publiée au Journal Officiel du 29 septembre 2013.

L'Assemblée nationale est également consciente que la portée des rapports d'information dépend du droit de suite qui leur est accordé. Aussi, le groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation a proposé, en décembre 2017, qu'un droit de suite soit ouvert à toute instance de contrôle et d'évaluation²²⁶⁴ : celui-ci pourrait alors prendre la forme d'une audition systématique du ministre concerné six mois après la remise du rapport.

Quant au Sénat, s'il recherche aussi l'efficacité, il ne la définit pas de la même manière. Pour les sénateurs, l'efficacité doit être mesurée en référence à la finalité du rapport d'information : apporter des éléments destinés à éclairer les parlementaires sur des sujets d'actualité. S'il arrive que des suites législatives soient données aux rapports d'information, ce n'est pas « *une priorité* »²²⁶⁵ pour eux ; ils considèrent que l'utilité d'un rapport d'information « *ne se résume pas à ça. Certaines préconisations peuvent concerner l'Administration, être de nature réglementaire...* »²²⁶⁶.

On peut notamment citer le cas du rapport d'information de Muguette Dini et Michelle Meunier, fait au nom de la commission des Affaires sociales sur la protection de l'enfance²²⁶⁷. Ce rapport portait sur la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Les rapporteuses ont constaté que l'application de cette loi se heurtait « *à de nombreux obstacles : fortes disparités territoriales, absence de pilotage national, insuffisance de la formation des professionnels concernés, manque de coopération entre les secteurs d'intervention, retard dans le développement de la prévention, prévalence du maintien du lien familial biologique à tout prix dans les pratiques professionnelles...* »²²⁶⁸. Mmes Dini et Meunier ont toutefois estimé que « *cet état des lieux plaide[ait] non pas pour une remise à plat complète du dispositif, mais pour des ajustements et des évolutions répondant à trois objectifs : améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfant ; sécuriser le parcours de l'enfant protégé ; adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme* »²²⁶⁹. C'est pourquoi, les sénatrices ont déposé le 11 septembre 2014 une proposition de loi²²⁷⁰ reprenant les préconisations d'ordre législatif de la mission. Inscrit à l'ordre du jour, ce texte a nécessité de multiples lectures, les assemblées n'arrivant pas à se mettre d'accord : après avoir fait l'objet de deux lectures dans chaque chambre, la commission

²²⁶⁴ Groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, proposition n°15, Assemblée nationale, décembre 2017.

²²⁶⁵ Entretien avec un administrateur du Sénat membre de la division du contrôle.

²²⁶⁶ *Idem.*

²²⁶⁷ DINI Muguette, MEUNIER Michelle, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires sociales sur la protection de l'enfance*, Sénat, n°655, 25 juin 2014.

²²⁶⁸ DINI Muguette, MEUNIER Michelle, *Proposition de loi relative à la protection de l'enfant*, Sénat, n°799, 11 septembre 2014, exposé des motifs.

²²⁶⁹ *Idem.*

²²⁷⁰ *Idem.*

mixte paritaire n'est pas parvenue à un accord. La proposition de loi a alors fait l'objet d'une nouvelle lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat avant d'être définitivement adoptée par les députés le 1^{er} mars 2016. La loi a ensuite été promulguée le 15 mars 2016²²⁷¹.

Progressivement, les parlementaires font usage de leurs nouvelles prérogatives en matière de contrôle et d'évaluation ; l'évolution est nette chez les députés, moins investis dans ces activités que leurs collègues sénateurs.

C. Un contrôleur concurrencé

La Constitution donne au Parlement mission de contrôler l'action du Gouvernement. Pourtant, il se trouve fortement concurrencé dans l'exercice de cette mission. Par les médias d'abord : force est de constater que ceux-ci ont pris, « *dans la seconde partie du siècle dernier et plus encore ces vingt dernières années, une part croissante dans l'influence qu'ils exercent sur les autres pouvoirs, notamment l'exécutif* »²²⁷². Parce que l'Exécutif craint le traitement médiatique des politiques qu'il met en œuvre, il cherche à maîtriser l'information : toute décision publique s'accompagne désormais d'un plan de communication comprenant des « éléments de langage » spécifiques. Aujourd'hui, dans l'action publique, « le comment faire » tend à s'effacer devant « le faire savoir », avec le risque majeur de voir les dirigeants se préoccuper davantage de la réception de la politique en question plus que de sa pertinence²²⁷³.

Mais le véritable pouvoir des médias réside dans l'influence déterminante qu'ils ont sur l'opinion publique²²⁷⁴, au sens habermasien²²⁷⁵ : en « *rendant visible le politique (et la société), diffusant des informations et des analyses, proposant des forums de débats, les médias alimentent la culture civique commune et participent*

²²⁷¹ Loi relative à la protection de l'enfant (n° 2016-297 du 14 mars 2016), parue au JO n° 0063 du 15 mars 2016.

²²⁷² KESSLER David, « Les médias sont-ils un pouvoir ? », *Pouvoirs*, vol. 143, n° 4, 2012, p. 108.

²²⁷³ *Idem*.

²²⁷⁴ CABIN Philippe, « La construction de l'opinion publique », *Sciences humaines*, n°96, 1999, pp. 12-15.

²²⁷⁵ HABERMAS Jürgen, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978, p. 67. Habermas considère en effet que l'opinion publique constitue « *une instance de contrôle des excès du gouvernement* ».

incontestablement de l'espace public »²²⁷⁶. Cette participation se manifeste notamment par le poids qu'ont les médias dans la sélection et la construction des problèmes sociaux²²⁷⁷ : comme le souligne Patrick Hassenteufel, ils « *hiérarchisent les problèmes par ordre d'importance pour l'opinion publique. La mise sur agenda d'un problème trouve donc souvent son origine dans des faits auxquels la promotion médiatique donne une forte audience* »²²⁷⁸. Si les journalistes servent de pivot aux lanceurs d'alerte²²⁷⁹ pour accéder à l'espace public²²⁸⁰, ils peuvent également devenir lanceurs d'alerte eux-mêmes, comme en témoigne le journalisme d'investigation : celui-ci enquête sur des dossiers mettant en cause des grands partis, des institutions ou encore « *des carences dans le contrôle parlementaire* »²²⁸¹. L'influence du journalisme d'investigation ne cesse de croître²²⁸² : les gouvernements vivent désormais au rythme des « affaires », dont le retentissement les oblige à prendre en urgence des mesures pour tenter de résoudre le problème.

²²⁷⁶ DAHLGREN Peter, « L'espace public et l'Internet. Structure, espace et communication », *Réseaux*, 2000, vol. 18, n°100, p. 159.

²²⁷⁷ Voir COMBS Maxell. et SHAW Donald., 1972, « The Agenda Setting Function of the Mass-Media », *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, pp. 176-187; FUNKHOUSER Ray, «The Issues of the Sixties: an Exploratory Study in the Dynamics of Public Opinion» (1973); MACKUEN Michael, COOMBS Steven, *More than news: media power in public affairs*, Beverly Hills, Sage Publications, 1981.

²²⁷⁸ HASSENTEUFEL Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol. 157, n°1, 2010, pp. 50-58.

²²⁷⁹ Il existe une multitude de travaux sur les lanceurs d'alertes. Nous retiendrons, parmi ceux-là : LECLERC Olivier, « Lanceur d'alerte », *Dictionnaire critique de l'expertise. Santé, travail, environnement*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2015, pp. 194-202 ; DUPISSON-GUILHENEUF Marie. « Chapitre 3. Les lanceurs d'alerte », *Journal International de Bioéthique*, vol. 25, n°2, 2014, pp. 79-93.

²²⁸⁰ CHARON Jean-Marie, « Le journalisme d'investigation et la recherche d'une nouvelle légitimité », *Hermès La Revue*, n°35, 2003, p.139 ; CHATEAUREYNNAUD Francis, *Le lanceur d'alerte à l'épreuve du jugement. : Point de vue sur les conditions pragmatiques d'une vigilance citoyenne* », intervention lors du colloque « La protection du lanceur d'alerte sanitaire » Fondation Sciences Citoyennes, Paris, 29 mars 2003 ; CHATEAUREYNNAUD Francis, TORNAY Didier, *Les sombres précurseurs*, Paris, coll. Recherche histoire Sciences Sociales, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2013 ; GRELLEY Pierre, « Contrepoint - Un statut pour le lanceur d'alerte ? », *Informations sociales*, vol. 191, n°5, 2015, pp. 19-19 ; BOURDON William, « La liberté d'informer des journalistes et lanceurs d'alerte », *LEGICOM*, vol. 57, n°2, 2016, pp. 85-88.

²²⁷⁷ CHARRON Jean-Marie, *ibid.*, p. 139.

²²⁸² Selon Dominique Marchetti, « *l'essor de cette nouvelle spécialité est d'abord lié à des transformations affectant le champ politique qu'on ne peut qu'esquisser ici. Il faudrait par exemple détailler comment l'augmentation du coût des activités politiques, le développement de nouvelles techniques (sondage, marketing, communication) ou encore la transformation structurelle de l'action publique, notamment avec la décentralisation, ont pu conduire à des pratiques qui ne faisaient pas l'objet de poursuites judiciaires : soit parce qu'elles n'existaient pas auparavant (ou tout du moins à grande échelle), soit parce qu'elles étaient perçues comme « normales »*. La nécessité de financer le développement de ces activités n'a pas été parfois sans introduire la recherche de nouvelles sources de revenus.

Ces « affaires » affectent le Parlement lui-même, qui se retrouve également contrôlé. Ainsi, l'affaire Fillon, intervenue lors de la campagne présidentielle de 2017, a eu des conséquences importantes sur l'organisation du travail parlementaire. *Le Canard enchaîné* avait révélé, en février de cette même année, que Pénélope Fillon, l'épouse de l'ancien Premier Ministre avait été rémunérée comme assistante parlementaire²²⁸³. La justice, soupçonnant un emploi fictif, avait mis en examen les époux pour détournement de fonds publics. Les enfants du couple, soupçonnés eux aussi, ont été relaxés. Suite à cette affaire, le Gouvernement a déposé un projet de loi pour la confiance dans la vie politique²²⁸⁴ interdisant aux ministres, parlementaires et élus locaux d'employer un membre de leur famille²²⁸⁵, pratique courante jusqu'alors.

D'autres institutions contrôlent également l'action du Gouvernement. La Cour des Comptes est ainsi chargée de contrôler la régularité des comptes publics²²⁸⁶ et de vérifier le bon usage de l'argent public²²⁸⁷ : disposant de larges moyens d'instruction et de procédures collégiales et contradictoires qui assurent la qualité de ses analyses²²⁸⁸, la Cour contrôle l'Etat et ses opérateurs. Lors de la publication de son rapport public annuel, elle présente une analyse détaillée de la situation des finances publiques. A cette occasion, elle met aussi « *en exergue les défaillances de gestion* »²²⁸⁹, qui sont alors imputées au Gouvernement en place. Afin de donner la portée la plus large possible à ce rapport, la Cour l'a fait évoluer pour qu'il devienne plus didactique : le style a été allégé, les concepts et les définitions sont systématiquement précisés, des synthèses ont été ajoutées²²⁹⁰. Pour plus de clarté, ce

²²⁸³ Le Monde, « Soupçons d'emplois fictifs, prêt non déclaré... Les deux mois qui ont fragilisé la candidature Fillon », 14 mars 2017.

²²⁸⁴ Projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique, Sénat, n°581, 14 juin 2017. Le texte a été adopté définitivement le 9 août 2017.

²²⁸⁵ Un amendement de la commission des lois de l'Assemblée a créé une distinction entre emplois familiaux pour « *la famille proche* » (conjoint, partenaire de pacs, concubin, parents et enfants ainsi que ceux du conjoint, partenaire de pacs ou concubin) qui seront interdits, et les emplois pour les personnes du second cercle (liens hors familiaux, ancienne famille), qui devront faire l'objet d'une déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie politique. Tout manquement sera passible d'une amende de 45 000 euros.

²²⁸⁶ Les articles L. 111-1 et L. 111-3 du code des juridictions financières précisent que « *la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics* » et qu'« *elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques* ».

²²⁸⁷ Selon l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, elle « *s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État* ».

²²⁸⁸ PRAT Michel-Pierre, JANVIER Cyril, « La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », *op.cit.*, p. 97.

²²⁸⁹ MIGAUD Didier, *Rapport public annuel 2018*, *op.cit.*, p. 19.

²²⁹⁰ PRAT Michel-Pierre, JANVIER Cyril, *ibid.*, p. 100.

rapport se compose désormais de deux tomes, l'un consacré à l'analyse des finances publiques et aux préconisations de la Cour, l'autre aux suites accordées aux observations des années précédentes. La Cour des Comptes cherche en effet à peser sur le Gouvernement afin que ses préconisations ne restent pas lettre-morte : elle a donc souhaité donner à ses rapports un retentissement médiatique plus important. La Cour a su faire évoluer sa communication : lors de la parution de son rapport public annuel, elle diffuse des communiqués de presse reprenant ses principales observations²²⁹¹. Elle est également présente sur les réseaux sociaux grâce à un compte *Twitter* et une page *Facebook*. Cet effort de médiatisation a porté ses fruits²²⁹². Désormais, le Gouvernement tient davantage compte des préconisations de la Cour : sur les mille-six-cent-vingt-trois recommandations que la Cour a formulé entre mars 2013 et février 2016, 72% d'entre elles ont été partiellement ou totalement mises en œuvre²²⁹³. Les rapports de la Cour des Comptes ont ainsi un impact plus important que les avis budgétaires des assemblées.

Quant au Conseil Constitutionnel, le contrôle de constitutionnalité qu'il exerce sur les lois l'amène à contrôler indirectement l'action du Gouvernement : en effet, lorsqu'il censure une disposition d'un projet de loi adopté, c'est la politique de l'Exécutif, matérialisée par le texte en question, qu'il censure. Car si le Parlement vote la loi, le projet de loi émane du Gouvernement. Les décisions du Conseil Constitutionnel ont ainsi souvent été interprétées par les médias et l'opinion publique comme un désaveu de la politique menée par l'Exécutif : ce fut le cas notamment de l'écotaxe²²⁹⁴, de la taxe à 75% des revenus annuels de plus d'un million d'euros²²⁹⁵ ou du pacte de compétitivité²²⁹⁶. Depuis le début des années 90, les médias accordent au

²²⁹¹ *Idem*.

²²⁹² Dans le rapport public annuel de 2017, Didier Migaud notait avec satisfaction que « *la médiatisation des travaux de la Cour a bondi de 67% en 2011, tous médias confondus, avec quelques pics enregistrés à l'occasion de la publication du très attendu rapport annuel, ou de ceux consacrés aux forces de sécurité ou au CE de la RATP* ». Quant au site internet de la Cour, il a connu un succès croissant avec plus de 6,6 millions de pages vues cette même année et deux-cent-soixante mille téléchargements pour le seul rapport sur les fiscalités française et allemande.

²²⁹³ MIGAUD Didier, *Rapport public annuel 2017*, Cour des Comptes.

²²⁹⁴ VIROT Pascal, « La nouvelle écotaxe retoquée. Le Conseil constitutionnel inflige un nouveau désaveu au Gouvernement », *Libération*, 30 décembre 2000.

²²⁹⁵ *Le Point*, « Taxe à 75% : l'opposition jubile », 30 décembre 2012.

²²⁹⁶ *Le Parisien*, « Le Conseil constitutionnel censure le pacte de responsabilité », 6 août 2014.

Conseil Constitutionnel une importance nouvelle, en lui reconnaissant « *la place d'arbitre suprême des conflits politiques* »²²⁹⁷.

Parce que le contrôle de constitutionnalité peut être perçu comme un contrôle politique, bénéficiant ainsi d'un retentissement médiatique important, le recours au Conseil Constitutionnel est devenu « *un instrument normal de l'arsenal parlementaire* »²²⁹⁸. L'opposition parlementaire n'hésite pas à faire usage des possibilités de saisine qui lui sont offertes : à l'issue de chaque vote, le groupe Les Républicains rédige un recours au Conseil Constitutionnel. L'argument d'inconstitutionnalité pèse donc dans les arbitrages qui précèdent la définition des volets normatifs des politiques publiques, et s'avère souvent utilisé par les gouvernements pour discipliner leur majorité²²⁹⁹.

D. Un souci d'amélioration

Les assemblées sont conscientes des limites des dispositifs de contrôle instaurés depuis 2008. Sans surprise, le contrôle a constitué un axe de travail important des groupes de travail chargés de préparer la réforme constitutionnelle de 2008. Leurs préconisations, souvent partagées, témoignent du réel souci des assemblées d'exercer plus efficacement leurs compétences en matière de contrôle. Elles sont parvenues à la conclusion qu'un contrôle plus efficace passe par le renforcement des pouvoirs des commissions permanentes (1), la consolidation des nouvelles prérogatives parlementaires acquises en 2008 (2) et le réaménagement du contrôle en séance publique (3).

1. Renforcer les commissions permanentes

²²⁹⁷ FRANCOIS Bastien, « La perception du Conseil constitutionnel par la classe politique, les médias et l'opinion », *Pouvoirs*, vol. 105, n°2, 2003, p.141.

²²⁹⁸ JAN Pascal, ROY Jean-Philippe (dir.), *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Paris, Ellipses, 1997, p. 17.

²²⁹⁹ FRANCOIS Bastien, *idem*.

Parce qu'elles jouent un rôle stratégique dans l'exercice du contrôle parlementaire, les deux assemblées souhaitent renforcer les pouvoirs des commissions permanentes en la matière.

Consciente que les commissions permanentes sont des organes de contrôle incontournables, l'Assemblée nationale suggère « *de supprimer le plafond constitutionnel limitant à huit le nombre de commissions permanentes au sein de chaque assemblée afin de permettre à l'Assemblée nationale et au Sénat de s'organiser comme ils le souhaitent pour favoriser leur participation à l'élaboration de la loi et accroître la souplesse et la réactivité de leurs activités de contrôle* »²³⁰⁰. Les députés considèrent que cette mesure apporterait une plus grande souplesse au fonctionnement des assemblées. Il ne s'agit pas pour eux de spécialiser à outrance les commissions permanentes ni de les multiplier mais de « *s'adapter aux circonstances et à l'évolution des thématiques structurantes de la société, et de promouvoir les activités de contrôle en augmentant de manière mesurée le nombre d'interlocuteurs institutionnels* »²³⁰¹. Si l'on comprend l'objectif poursuivi, on peut toutefois douter de l'efficacité de cette disposition : non seulement les thématiques des commissions ont su évoluer au fil des législatures mais une telle mesure ne serait efficace que si elle s'accompagnait de moyens matériels et humains suffisants.

Les sénateurs, quant à eux, souhaitent revaloriser les commissions permanentes en inscrivant dans la Constitution « *la compétence des commissions permanentes pour exercer, dans les conditions fixées par la loi, les missions de contrôle de l'action du Gouvernement, d'évaluation des politiques publiques, de contrôle de l'application des lois et d'évaluation de leur mise en œuvre* »²³⁰². En conséquence, les commissions se verraient accorder, « *par l'intermédiaire de leurs présidents et membres spécialement désignés à cet effet par elles, les prérogatives reconnues aux rapporteurs et présidents des commissions des finances, des affaires sociales et de la défense, qu'il s'agisse du droit de communication de documents ou des pouvoirs*

²³⁰⁰ Assemblée nationale, *Propositions des groupes de travail*, rapport, *op.cit.*, p. 191. Cette mesure a également été proposée par le groupe de travail sur la procédure législative, l'organisation parlementaire et les droits de l'opposition.

²³⁰¹ *Idem.*

²³⁰² Sénat, *40 propositions pour une révision utile à la France*, proposition n°32, *ibid.*, p. 18.

d'investigation sur pièces et sur place »²³⁰³. Le groupe de travail de l'Assemblée sur les moyens de contrôle a proposé une mesure assez similaire : il souhaite étendre les pouvoirs de convocation, de communication et de contrôle sur pièces et sur place dont bénéficient les commissions d'enquête à l'intégralité des instances chargées au sein de chaque assemblée d'exercer des missions de contrôle et d'évaluation²³⁰⁴ ; à l'Assemblée nationale, seraient notamment concernées les missions d'information créées par la Conférence des Présidents, les missions d'information des commissions permanentes ou encore le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques²³⁰⁵. En ce qui concerne les commissions d'enquête, les deux assemblées estiment nécessaire de supprimer l'interdiction faite au Parlement d'en créer une en cas de procédure judiciaire²³⁰⁶, sous réserve, pour les sénateurs, « *de respecter l'instruction* »²³⁰⁷. Aux yeux des parlementaires, il ne s'agit pas « *de permettre au Parlement d'interférer dans une procédure judiciaire et encore moins de se substituer à l'autorité judiciaire, mais bien de l'autoriser, et à travers lui les citoyens, à s'informer sur des faits qui auraient suscité une grande émotion dans l'opinion publique* »²³⁰⁸.

2. *Consolider les nouvelles prérogatives*

Parce que les assemblées sont satisfaites de l'élargissement du champ du contrôle parlementaire, elles souhaitent consolider leurs nouvelles prérogatives acquises en 2008. L'Assemblée nationale et le Sénat considèrent qu'il faut renforcer le rôle du Parlement en matière de contrôle des nominations. Le Sénat a proposé d'insérer un alinéa à l'article 13 de la Constitution prévoyant « *l'exigence d'une absence d'opposition, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, de chacune des commissions permanentes compétentes des deux assemblées*

²³⁰³ *Idem.*

²³⁰⁴ Assemblée nationale, Groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, proposition n°2.

²³⁰⁵ *Idem.*

²³⁰⁶ Assemblée nationale, Groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation, proposition n°3.

²³⁰⁷ Sénat, *40 propositions pour une révision utile à la France*, proposition n°33, *ibid.*, p. 20.

²³⁰⁸ Assemblée nationale, *Propositions des groupes de travail*, *ibid.*, p. 197.

parlementaires pour pouvoir procéder à une telle nomination »²³⁰⁹. Quant au groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée nationale, il a suggéré « de substituer à la simple faculté d'empêcher reconnue à l'heure actuelle au Parlement un véritable pouvoir de confirmation des nominations envisagées par le Président de la République, avec dans tous les cas un avis conforme à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés »²³¹⁰.

Les deux assemblées proposent ensuite des axes de développement différents. Le Sénat souhaite étendre « *les pouvoirs d'investigation des commissions permanentes des deux assemblées parlementaires, en prévoyant la désignation d'un rapporteur et un accès du président de la commission et du rapporteur aux informations détenues par l'administration fiscale et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, ainsi qu'au bulletin n° 2 du casier judiciaire des personnalités dont la nomination est proposée* »²³¹¹. Les députés, quant à eux, préféreraient étendre le champ d'application de ce contrôle à la nomination des chefs ou des directeurs des services et des organismes qui dépendent de l'Exécutif²³¹².

Le Sénat voudrait également renforcer le contrôle de l'intervention des forces armées à l'étranger : il souhaiterait « *subordonner la prolongation de l'intervention des forces armées à l'étranger à une autorisation régulière, et non plus ponctuelle, du Parlement* »²³¹³. En pratique, « *un débat annuel sur l'ensemble des interventions qui ont fait l'objet, dans l'année qui précède, d'une autorisation de prolongation à l'expiration du délai de quatre mois actuellement prévu à l'article 35 de la Constitution* »²³¹⁴ serait organisé.

3. Réaménager le contrôle en séance publique

Les deux assemblées considèrent que « *la revalorisation des travaux de contrôle et d'évaluation du Parlement ne peut se concevoir sans adaptation du calendrier*

²³⁰⁹ Sénat, *40 propositions pour une révision utile à la France*, proposition n°29, *ibid.*, p. 17.

²³¹⁰ Assemblée nationale, *Première conférence des réformes, Propositions des groupes de travail*, *ibid.*, p. 199.

²³¹¹ Sénat, *idem.*

²³¹² Assemblée nationale, *Première conférence des réformes, idem.*

²³¹³ Sénat, *40 propositions pour une révision utile à la France*, proposition n°28, *idem.*

²³¹⁴ *Idem.*

parlementaire »²³¹⁵. En effet, le contrôle, hormis les procédures de questionnement, peine à trouver sa place en séance publique. La semaine de contrôle pose notamment problème depuis sa mise en œuvre. A l'Assemblée nationale, le groupe de travail sur le contrôle parlementaire, présidé par Jean-Noël Barrot, veut éviter que le Gouvernement ne s'accapare la semaine de contrôle : il a donc proposé de préciser au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution que celle-ci est exclusivement réservée au Parlement, qu'il s'agisse des activités de contrôle et d'évaluation elles-mêmes ou de leurs suites législatives²³¹⁶. L'inscription des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation de la déclaration de guerre ou d'envoi de forces armées à l'étranger resteraient toutefois prioritaires. Le Sénat, quant à lui, revient à sa position de 2008, estimant qu'il faut « *Fusionner les semaines de contrôle et d'initiative afin de donner aux assemblées une plus grande souplesse dans la détermination de l'ordre du jour des deux semaines de séance qui leur sont réservées par priorité* »²³¹⁷ : toutefois, si les assemblées ne sont plus obligées de remplir une semaine spécifiquement dédiée au contrôle, il est à craindre que ces deux semaines soient presque exclusivement occupées par les initiatives législatives, au détriment du contrôle.

Quant aux procédures de questions, alors qu'elles avaient été développées suite à la réforme constitutionnelle de 2008, les députés les jugent « *globalement insatisfaisant[es]* »²³¹⁸ et proposent de les revoir : ils souhaitent ainsi réduire la fréquence des questions au Gouvernement, jugées trop « *pugilistiques* »²³¹⁹ et développer les débats sur les résolutions ou les rapports d'évaluation, de contrôle ou d'enquête²³²⁰.

²³¹⁵ Assemblée nationale, *Première conférence des réformes, Propositions des groupes de travail, ibid.*, p. 223.

²³¹⁶ *Idem.*

²³¹⁷ Sénat, *40 propositions pour une révision utile à la France*, proposition n°35, *ibid.*, p. 19.

²³¹⁸ Assemblée nationale, *ibid.*, p. 227.

²³¹⁹ *Idem.*

²³²⁰ *Idem.* En ce qui concerne les questions écrites, les députés proposent de compléter l'article 51-2 de la Constitution par un alinéa spécifiant que le Gouvernement dispose d'un délai de deux mois pour répondre aux questions qui lui sont adressées par le Parlement, proposition n°13.

Toujours dans l'optique de réaménager le calendrier des travaux parlementaires, les députés préconisent également de revoir l'examen de la LOLF afin de le redynamiser. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des Comptes, lors de son audition par le groupe de travail à l'Assemblée nationale, a souligné l'importance de revaloriser la loi de règlement en augmentant le temps consacré à son examen (vingt jours de séance au minimum à l'Assemblée, c'est-à-dire quatre semaines pleines de contrôle, et quinze jours au minimum au Sénat) ; en contrepartie le temps de discussion du projet de loi de finances de l'année en séance publique serait réduit (un maximum de quarante jours calendaires au total au lieu de soixante-dix)²³²¹. Cette réduction du temps d'examen de la LOLF s'accompagnerait d'une modification de ses modalités d'examen : un délai incompressible de quatre semaines entre le dépôt du projet de loi de Finances et le début de son examen en séance publique à l'Assemblée serait créé, afin de laisser à la commission des finances et aux commissions saisies pour avis le temps nécessaire à leurs travaux. Les trois semaines de séance restantes seraient alors consacrées à l'examen des articles « de lettres » (première partie et articles rattachés ou non rattachés de seconde partie)²³²². Afin de donner à l'examen des lois de finances « *un véritable impact* »²³²³, les députés souhaiteraient que les semaines de contrôle puissent également être consacrées à l'examen de l'exécution de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale de l'exercice en cours²³²⁴.

Si le contrôle parlementaire reste encore éminemment perfectible, la réforme constitutionnelle de 2008 a tout de même conduit les parlementaires à s'y investir davantage. L'extension du champ du contrôle parlementaire et le développement des structures institutionnelles ont fait du Parlement un contrôleur plus performant. La diversité des propositions émises récemment par les assemblées témoigne de l'intérêt persistant que les parlementaires portent à leurs nouvelles prérogatives en matière de contrôle : loin de les remettre en cause, les assemblées cherchent au contraire à les rendre plus efficaces, preuve qu'elles aspirent à jouer pleinement leur rôle de

²³²¹ *Ibid.*, pp. 223-224.

²³²² *Idem*

²³²³ *Idem*

²³²⁴ *Idem*

contrôleur. En revanche, le Parlement n'est pas parvenu à endosser son rôle d'évaluateur : faute de volonté politique, il ne s'est pas donné les moyens méthodologiques et matériels d'assumer cette nouvelle compétence.

Section 2. Un évaluateur contesté

Asseoir son emprise sur l'évaluation des politiques publiques constitue un enjeu institutionnel mais aussi politique : comme le soulignait Jacques Chevallier en 1995, « *la maîtrise par l'exécutif de l'activité évaluative lui offrirait la possibilité de peser fortement sur l'exercice de la fonction parlementaire et l'élaboration de la loi ; et les techniques classiques du contrôle parlementaire ne constituent pas un moyen suffisant pour contrebalancer cette emprise. C'est donc en se donnant les moyens de construire une authentique fonction d'évaluation et en assumant toutes les implications inhérentes à cette exigence que le Parlement peut retrouver prise sur le processus normatif et rééquilibrer le jeu des institutions* »²³²⁵. Or, le Parlement n'a pas encore pris la mesure de cet enjeu : force est de constater qu'il ne s'est pas donné les moyens de se doter d'outils d'évaluation efficaces. Malgré les changements engendrés par la réforme de 2008 au sein du Parlement, la fonction d'évaluation des politiques publiques, « *dans laquelle les assemblées modernes, à l'étranger, se montrent efficaces et irremplaçables* »²³²⁶ reste balbutiante (§1). Si le Parlement ne maîtrise pas l'acte scientifique d'évaluation, il reste en revanche un commanditaire légitime (§2).

§1. Une évaluation des politiques publiques embryonnaire

²³²⁵ CHEVALLIER Jacques, « L'évaluation législative : un enjeu politique » in *Contrôle parlementaire et évaluation*, Les études de la Documentations française, Coll. Institution, 1995, p. 27.

²³²⁶ CARCASSONNE Guy, Guillaume Marc, *La Constitution introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, Paris, Seuil, coll. « Points. Essais », 12^e éd., 2014, p. 138.

Depuis près de trente ans, l'évaluation parlementaire est « *à la recherche de ses instruments* »²³²⁷. L'Assemblée nationale l'a-t-elle enfin trouvée avec le CEC ? La question est légitime : le Comité a survécu à deux législatures, marquées par une alternance politique. Ses moyens d'action ont été étoffés ; quant à son mode de fonctionnement, il est jugé satisfaisant par la grande majorité de ses membres. La création du CEC témoigne d'une volonté de développer l'institutionnalisation de l'évaluation, conformément au souhait du Constituant en 2008. Bien que le choix de l'Assemblée nationale ait été critiqué, la mise en place d'un comité dédié a permis « *d'inscrire la pratique évaluative dans la durée en la dotant de moyens de collecte de données et en structurant ses interventions* »²³²⁸. Mais si l'on reprend les critères du rapport Viveret, il est difficile d'affirmer que le Parlement endosse réellement son rôle d'évaluateur. L'évaluation des politiques publiques repose en effet sur trois exigences incontournables : le respect d'une méthodologie propre destinée à traiter des observations qualitatives et quantitatives ; la transparence des critères d'évaluation et des méthodes ; l'indépendance des commanditaires et des institutions gestionnaires²³²⁹. Or, le CEC ne satisfait pas la totalité de ces exigences, tant sur le plan conceptuel (A) que méthodologique (B) ou organisationnel (C) ; malgré ces lacunes importantes, les rapports du CEC bénéficient toutefois d'un certain écho (D). En revanche, au Sénat l'évaluation reste encore très peu présente (E).

A. Les limites conceptuelles

La question de l'évaluation des politiques publiques est complexe car « *elle constitue un effort d'incorporation des procédures de recherche et d'analyse dans une pragmatique de l'action* »²³³⁰ : elle suppose donc de la part des parlementaires un effort important de rigueur et de distanciation par rapport aux logiques partisanes ;

²³²⁷ DUPRAT Jean-Pierre, « Le Parlement évaluateur », *op. cit.*, p. 568.

²³²⁸ JACOB Steve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Etude comparée des dispositifs en Belgique, en Suisse, en France et aux Pays-Bas*, *op. cit.*, p. 147.

²³²⁹ VIVERET Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier Ministre, *op.cit.*

²³³⁰ DURAND Patrice, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation. Introduction générale », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2010/1, p.10.

elle exige également d'eux qu'ils s'affranchissent de l'approche traditionnelle du contrôle²³³¹.

Le principal obstacle au développement de l'évaluation des politiques au sein du Parlement est d'ordre conceptuel. En effet, la notion même d'évaluation demeure floue: la majorité des députés ne fait pas la distinction entre le contrôle et l'évaluation. Il s'agit pourtant de deux activités distinctes : à la différence du contrôle, les évaluations « *n'ont pas pour objet spécifique la conformité à des règles mais l'appréciation de leur qualité* »²³³². Elles impliquent « *une appréciation globale, prenant en compte objectifs, moyens et résultats : pertinence et cohérence des objectifs, efficacité (adéquation des résultats aux objectifs fixés), efficience (ressources utilisées, impacts (effets enregistrés) et encore « soutenabilité » (capacité de répondre aux enjeux d'avenir)* »²³³³. Lors des entretiens menés avec les parlementaires, il est apparu que ceux-ci associent l'évaluation à une démarche d'information poussée, sans autres précisions méthodologiques. Certains confondent évaluation et contrôle de l'application des lois : il s'agit pour eux de vérifier si la loi est bien applicable grâce aux décrets d'application *ad hoc*. A l'Assemblée nationale, sur deux législatures, on s'aperçoit que les « anciens députés » – ceux qui ont vécu l'avant et l'après réforme constitutionnelle – comme ceux qui ont été nouvellement élus en 2012, restent imperméables à la notion d'évaluation ; il en va de même au Sénat. On constate également dans les deux assemblées que beaucoup d'administrateurs ne maîtrisent pas encore la notion d'évaluation²³³⁴. Le flottement autour de la notion d'évaluation des politiques publiques perdure, dix ans après la réforme constitutionnelle, parce qu'il n'existe pas, dans les deux assemblées, « *de définition réglementaire ou infra-réglementaire de l'évaluation des politiques publiques* »²³³⁵. Pour que la notion même d'évaluation puisse se diffuser au sein des assemblées, celles-ci doivent impérativement réaliser cet effort de définition.

²³³¹ LECA Jean, THOENIG Jean-Claude, « Evaluer, pour gouverner autrement », *Le Monde*, 9 décembre 1997.

²³³² VIVERET Patrick, *ibid.*, p. 30.

²³³³ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative, op.cit.*, p. 533.

²³³⁴ Entretien avec un administrateur du Sénat.

²³³⁵ Entretien avec un administrateur du Sénat, détaché à la Cour des Comptes.

B. Les limites méthodologiques

Parce que le Parlement ne maîtrise pas véritablement la notion d'évaluation, les méthodologies employées ne correspondent pas aux standards évaluatifs. Lors de sa création, le CEC avait fait un réel effort doctrinal : il avait retenu la méthodologie présentée par Maurice Baslé dans son article consacré à l'évaluation des politiques économiques, paru dans *Les cahiers français*, très proche de celle de la FSE. Toutefois, s'il existe une pluralité de méthodes d'évaluation, comme le rappelle Sylvie Trosa, quelle que soit la méthode employée, l'évaluation vise à « *mesurer des écarts (par exemple entre des objectifs et des résultats) et à créer des référents, des critères ou des indicateurs à même de fonder des jugements. Les méthodes devront prendre en compte cette dimension de mesure et de rationalisation. Ce qui constitue le propre du travail d'évaluation est alors :*

- *La construction du projet d'évaluation qui concerne le problème à évaluer*
- *La gestion du dispositif d'évaluation en ce que son honnêteté et le consensus autour de la démarche sont des garanties de bonne collecte des informations*
- *L'interprétation des acquis et des limites des travaux de terrain relativement aux méthodes employées »*²³³⁶.

Evaluer une politique publique implique de respecter un certain nombre d'étapes clairement définies²³³⁷ que le Comité ne respecte pas. Il faut tout d'abord élaborer un projet d'évaluation afin de clarifier les objectifs et les différentes étapes de l'évaluation envisagée. Il en va de la crédibilité de l'évaluation : comme l'a fait remarquer le Conseil de l'Evaluation, « *les évaluations qui ne sont pas bien préparées et pilotées risquent de poser des problèmes de crédibilité. Cela peut réduire les chances d'obtenir une large approbation de leurs conclusions et recommandations de la part des porteurs d'enjeux »*²³³⁸. Le projet d'évaluation

²³³⁶ TROSA Sylvie, « Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du Conseil scientifique de l'évaluation en France », *Politique et management public*, vol.10, n°3, 1992 p. 86.

²³³⁷ Sur les questions de méthodologies, voir DREES, *Méthodes d'évaluation des politiques publiques. Acte du séminaire*, 2011 ; Inspection générale de l'Administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des Affaires sociales, *Cadrage méthodique de l'évaluation des politiques publiques*, décembre 2012 ; Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, *Evaluation des politiques publiques (EPP) : principes, processus et méthodes*, avril 2015.

²³³⁸ Conseil national de l'évaluation, *L'évaluation en développement*, Rapport annuel, 1997, p. 33.

détermine le cadre de l'évaluation, son objet et la méthode à employer. Il permet également de dresser un bilan des informations disponibles, d'esquisser un programme d'étude, de définir les modes de communication et de diffusion des résultats. A l'Assemblée nationale, ces points sont effectivement évoqués lors de la première réunion entre les rapporteurs du CEC et l'administrateur qui leur a été affecté : conformément aux recommandations du Conseil national de l'évaluation, au début de chaque mission, une note de cadrage est élaborée, destinée à « *fixer le périmètre de l'évaluation en identifiant les outils et les acteurs en cause, ainsi qu'à définir les questions évaluatives auxquelles les rapporteurs auront à répondre* »²³³⁹.

Parce qu'évaluer une politique publique consiste avant tout à la questionner²³⁴⁰, le projet d'évaluation nécessite de bâtir un questionnement prenant en compte les objectifs, moyens et résultats de la politique²³⁴¹. Il s'agit ainsi d'apprécier la pertinence de la politique²³⁴², sa cohérence, son efficacité²³⁴³, son efficience²³⁴⁴ et enfin son impact systémique²³⁴⁵. Juger de la pertinence et de l'efficacité de la politique, question au cœur de la démarche évaluative, implique de construire un référentiel spécifique. Les objectifs « officiels » de la loi, présents dans l'exposé des motifs notamment, présentent plusieurs défauts majeurs : ils sont incomplets, certains objectifs essentiels pouvant être passés sous silence ; ils ne sont pas tous de la même valeur ; ils peuvent être contradictoires ou susceptibles de n'être pas directement observables. L'obligation d'accompagner les projets de loi d'une étude d'impact devrait apporter de la clarté et de la rigueur dans la présentation de ces objectifs « officiels ». L'évaluateur s'avère toutefois contraint de bâtir son propre référentiel, impliquant une relecture des objectifs de la politique : ceux-ci « *ont presque toujours*

²³³⁹ BARTOLONE Claude, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du Règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le bilan de l'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques au cours de la XIV^e législature*, AN, *op.cit.*, p.13.

²³⁴⁰ PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, *op.cit.*, p. 9.

²³⁴¹ CHEVALLIER Jacques, *Manuel de science administrative*, *op.cit.*, p. 533.

²³⁴² Une politique sera jugée pertinente « *si ses objectifs et sa théorie d'action sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge* ». Il s'agit d'une question éminemment politique, qui implique de remettre en cause le référentiel sur lequel elle a été conçue pour adopter un référentiel plus large ; PERRET Bernard, *ibid.*, p. 18.

²³⁴³ Il s'agit de comparer les effets obtenus par la politiques à ses objectifs initiaux.

²³⁴⁴ Il s'agit d'analyser le rapport coût/efficacité et coût/avantage.

²³⁴⁵ Il s'agit d'analyser les « effets collatéraux » de la politique en question.

besoin d'être réinterprétés et classés à la lumière du contexte et des priorités politiques de l'heure, et les objectifs intermédiaires doivent être distingués des objectifs finaux. Enfin, et surtout, les objectifs doivent être « opérationnalisés », c'est-à-dire traduits en critères d'évaluation »²³⁴⁶.

Une fois le référentiel établi, l'évaluateur dresse une liste de questions, « classées logiquement et hiérarchisées »²³⁴⁷. Elles doivent « faire le lien entre les préoccupations du commanditaire, formulées spontanément dans les langages ; de l'action et de la rhétorique politique et les schémas de pensée des sciences sociales »²³⁴⁸.

Ces questions visent à mesurer :

- la mise en application de la politique , c'est-à-dire la manière concrète dont est mise en œuvre la politique
- l'atteinte des objectifs et des indicateurs de résultats
- les effets propres de la politique, c'est-à-dire les modifications de la société qui lui sont imputables
- ses mécanismes d'action en vue de comprendre comment l'intervention publique modifie les objectifs, les plans et les moyens d'action des acteurs
- L'interaction de la politique et de son contexte²³⁴⁹

Ce questionnement débouche ensuite sur la collecte et le traitement des données. Les évaluateurs utilisent toute une palette de techniques de recherche, allant des études économétriques aux études de cas ou à l'expérimentation : statistiques, modélisations et simulations sont réalisées grâce à de multiples indicateurs et critères, pondérés et testés. Les évaluateurs cherchent également à éprouver plus concrètement les effets de la politique : ils mènent alors des enquêtes par sondages ou par panels d'utilisateurs²³⁵⁰.

Si l'évaluation n'est pas « une opération purement scientifique »²³⁵¹, elle nécessite d'utiliser une méthode rigoureuse, mobilisant des moyens humains, techniques et financiers importants. Parce que le CEC dispose de ressources limitées,

²³⁴⁶ PERRET Bernard, *ibid.*, p. 20.

²³⁴⁷ *Ibid.* p. 22.

²³⁴⁸ *Idem.*

²³⁴⁹ *Ibid.*, pp. 22-26.

²³⁵⁰ CHEVALLIER Jacques, *ibid.*, pp. 533-534.

²³⁵¹ PERRET Bernard, *ibid.*, p. 9.

ses travaux n'atteignent pas le degré de scientificité qu'exige l'évaluation des politiques publiques : contraint de faire « *avec les moyens disponibles* »²³⁵², le CEC travaille « *de manière assez similaire à la façon dont les missions d'information créées par les commissions permanentes ou par la Conférence des présidents conduisent leurs travaux, quoique selon un format généralement un peu plus étoffé en nombre de semaines d'auditions et donc de personnes entendues* »²³⁵³ ; or, un rapport d'information parlementaire ne saurait être confondu avec une évaluation des politiques publiques. Celle-ci reste une discipline à part entière qui recourt « *aux méthodes de recherches des sciences sociales pour apprécier les politiques vues comme des processus d'action spécifiques* »²³⁵⁴. Ainsi, lorsque le Comité fait appel à un prestataire extérieur ou sollicite l'aide de la Cour des Comptes, ses rapports gagnent indéniablement en qualité : le recours aux prestataires extérieurs a permis d'enrichir les données quantitatives à la disposition des rapporteurs.

Le Comité a demandé aux cabinets de conseil et d'audit de mettre au point des outils statistiques *ad hoc*, ce qu'il n'est pas en mesure de faire lui-même. Ainsi dans le cadre de l'évaluation de l'impact de la carte scolaire sur la mixité sociale des établissements d'enseignement²³⁵⁵, un indice original a été créé pour mesurer l'écart de mixité sociale entre un établissement et son quartier d'implantation, dénommé « *indice d'écart normalisé* » : il permet de tester l'existence de liens entre la composition sociale des grands quartiers et celle des établissements d'enseignement qu'ils hébergent²³⁵⁶.

Quant à l'évaluation de l'accès aux droits sociaux²³⁵⁷, le cabinet d'audit missionné par le CEC s'est adjoint les services d'une statisticienne afin « *d'approcher la mesure locale du non-recours à certains minima sociaux* »²³⁵⁸ : les rapporteurs souhaitaient disposer « *d'une méthode permettant de mesurer localement le non-recours à ces prestations dans deux départements, c'est-à-dire l'écart entre la population bénéficiaire de ces prestations et la population éligible* »²³⁵⁹.

²³⁵² Entretien avec un directeur du CEC.

²³⁵³ BARTOLONE Claude, *ibid.*, pp. 13-14.

²³⁵⁴ NIOCHE Jean-Pierre, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », RFSC, n°1, vol. 32, 1982, p. 33.

²³⁵⁵ DURAND Yves, SALLES Rudy, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale*, AN, n°3292, 1^{er} décembre 2015.

²³⁵⁶ BARTOLONE Claude, *ibid.*, pp. 16-17.

²³⁵⁷ BIEMOURET Gisèle, COSTES Jean-Louis, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques en faveur de l'accès aux droits sociaux*, AN, n°4158, 26 octobre 2016.

²³⁵⁸ BARTOLONE Claude, *ibid.*, p. 17.

²³⁵⁹ *Idem.*

Dans le rapport d'activité du CEC sous la XIV^{ème} législature, le président Bartolone a reconnu que seule l'aide apportée par les cabinets privés permet au CEC de réaliser de véritables évaluations²³⁶⁰, preuve que celui-ci ne maîtrise pas en interne les enjeux évaluatifs.

C. Les limites organisationnelles

Outre les carences méthodologiques dont pâtit le Comité, son organisation même ne lui permet pas de mener des évaluations de manière optimale. Parce que le CEC leur était similaire en termes de moyens et de mode de fonctionnement, il a trouvé sa place parmi les différents organes d'expertise préexistants. Les préventions à son encontre ont disparu : les présidents des commissions permanentes craignaient que le CEC ne fasse doublon avec les autres structures d'évaluation. Or, les compétences de chaque organe sont claires : la MEC, la MECSS, l'OPECST et les délégations traitent de problématiques sectorielles, sous un angle budgétaire ou scientifique. Le travail du CEC dépasse l'approche budgétaire : il procède à une évaluation *ex-post* de politiques publiques. Au fil des années, un dialogue serein s'est établi entre les structures d'évaluation, chacune veillant à traiter les sujets de son ressort.

Le Comité veille à garder de bonnes relations avec les autres structures d'évaluation, en ne traitant que des sujets transversaux. Ainsi, un groupe politique avait choisi en 2016, dans le cadre de son droit de tirage, un sujet qui relevait des compétences de la MEC. Philippe Lamy, le Secrétaire général du CEC, en a fait part à la commission des Finances, qui a immédiatement manifesté son souhait de travailler dessus ; le groupe politique a accepté de le céder à la MEC et de choisir un autre sujet, plus transversal.

²³⁶⁰ Le président Bartolone estimait que « *les études commandées dans le cadre d'un marché subséquent comprennent un important volet qualitatif, détaillé dans les documents constitutifs de l'appel d'offres, qui se traduit par des entretiens sur le terrain avec toutes les parties prenantes de la politique évaluée, que ce soit sous la forme de rendez-vous individuels, d'enquêtes en ligne, de « focus groupes » ou de toute autre technique appropriée proposée par le prestataire et approuvée par les rapporteurs au cas par cas. Ces méthodes ont été mises en œuvre de manière extensive et avec profit par chacun des trois cabinets ou groupements spécialisés en évaluation de politiques publiques mandatés pour les trois études réalisées sous cette législature* », *ibid.*, p. 18.

L'impératif de transversalité a conditionné la survie institutionnelle du Comité, même s'il oblige les groupes politiques à être inventifs. Ces derniers peinent souvent à trouver des sujets : « *Les thèmes abordés par le CEC comportent beaucoup de contraintes : il faut que ce soit transversal, tout en étant politique, sans être traité par une mission d'information ; c'est un vrai casse-tête* »²³⁶¹. L'obligation de transversalité tend toute fois à s'assouplir, comme en témoigne le directeur du Comité, Philippe Lamy : « *Certains sujets ne respectent pas tout à fait le critère de transversalité : c'est le cas notamment du rapport sur la carte scolaire* »²³⁶². Mais comme on a eu l'aval de la commission des Affaires sociales, le Comité a pu s'emparer du sujet »²³⁶³.

Le CEC travaille donc de manière harmonieuse avec les autres organes de contrôle et d'évaluation ; mais son avenir n'est pas assuré pour autant. L'Assemblée nationale, dans un souci de cohérence institutionnelle, a mis en place une structure similaire à celles déjà existantes. Or, l'évaluation des politiques publiques nécessite des moyens importants, aussi bien humains que matériels. Ceux alloués au CEC, bien qu'étoffés au fil des législatures, fluctuent et restent limités : ainsi, s'il dispose de neuf postes d'administrateurs, le Comité connaît régulièrement des vacances ; quant à son budget, il varie d'année en année²³⁶⁴. Or, l'Assemblée nationale cherche à rationaliser ses dépenses, dans un souci d'économies : en cas de changements de priorité, le Comité n'est pas à l'abri de coupes budgétaires qui menaceraient son avenir et ses capacités d'action. Son avenir dépend donc de la volonté politique du président de l'Assemblée nationale de promouvoir l'évaluation.

Renforcer les moyens matériels du CEC permettrait d'assurer son avenir et d'approfondir les rapports. Ce renforcement passe par le développement du recours à des organismes d'évaluation externes. Les rapporteurs pourraient commander à des experts extérieurs²³⁶⁵ les études qu'ils n'ont pas la possibilité de réaliser eux-mêmes. Cela leur permettrait également d'obtenir des informations indépendantes, sans

²³⁶¹ *Idem.*

²³⁶² DURAND Yves, SALLES Rudy, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale*, AN, CEC, n°3295, 1^{er} décembre 2015.

²³⁶³ Entretien avec Philippe Lamy.

²³⁶⁴ *Idem.*

²³⁶⁵ On pense notamment aux cabinets d'audit et aux laboratoires universitaires.

nécessairement recourir à l'administration : car si cette dernière doit collaborer avec les parlementaires, la manière dont elle présente les données ou exécute les calculs peut orienter l'information communiquée aux députés ; et ces derniers n'ont pas les moyens de vérifier les chiffres présentés²³⁶⁶. Derrière l'argument budgétaire – à savoir la politique d'économie de l'Assemblée nationale – se cache une position de principe : il n'est pas dans la culture du Parlement français de déléguer une compétence qui lui appartient en propre : députés et sénateurs redoutent « *l'entrée en force dans leur délibération de points de vue d'experts qui auraient contraint leurs choix et substitué des critères rationalistes aux normes et valeurs démocratiques* »²³⁶⁷.

En outre, la faible audience du Comité au sein de l'Assemblée nationale reste problématique. Le CEC est encore, on l'a vu, peu connu des parlementaires non-membres : pour eux, il s'agit d'une structure nébuleuse. Les députés interrogés qui n'en ont jamais fait partie reconnaissent ne pas connaître son fonctionnement. Ils retiennent toutefois deux principes, qui constituent selon eux l'ADN du Comité : la transversalité des sujets et le binôme de co-rapporteurs majorité/opposition.

Signe de la méconnaissance du Comité, ses différentes appellations : durant les cinq premières années de son existence, les députés ne savaient pas comment nommer le comité : ils l'appelaient [ΣΣΚ] ou [ΚΣΚ] ou C.E.C, alors que les initiés – c'est-à-dire les commissions permanentes, l'administration parlementaire et ses membres – utilisaient ce dernier acronyme.

Les initiatives en matière de contrôle et d'évaluation restent difficiles à rationaliser : malgré la réforme constitutionnelle, elles continuent à se multiplier, sans qu'il y ait de véritable concertation entre les différents organes. Or, la structuration des travaux d'évaluation est un gage d'efficacité. Les entretiens réalisés et les observations sur le terrain montrent qu'à l'Assemblée nationale l'évaluation des politiques publiques est directement associée au CEC : les députés savent que le Parlement doit évaluer les politiques publiques et considèrent que c'est le rôle du Comité. Ce dernier constitue certes une structure dédiée à l'évaluation – bien que sa dénomination mentionne une mission de

²³⁶⁶ Entretien avec un chargé de mission du groupe Les Républicains.

²³⁶⁷ LACOUETTE-FOUGÈRE Clément, LASCOURMES Pierre, *Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, LIEPP, *policy paper* n°1, mai 2013, pp. 59-60.

contrôle, ce qui atteste d'un certain flottement au moment de sa création²³⁶⁸ – mais qui n'en a pas le monopole, comme l'a rappelé le Conseil Constitutionnel. L'évaluation des politiques publiques est une compétence partagée au sein du Parlement : les commissions permanentes comme les délégations continuent à évaluer les politiques publiques dans leurs domaines de compétences. Ainsi, si le CEC peut demander l'assistance de la Cour des Comptes, la commission des Finances de l'Assemblée nationale et celle du Sénat ne manquent pas de commander elles aussi trois à cinq enquêtes par session à la Cour. Sans compter qu'une grande partie du travail de contrôle et d'évaluation résulte d'initiatives personnelles de députés, qui travaillent seuls.²³⁶⁹

Chaque parlementaire travaille en fonction de ses centres d'intérêts ou de ceux de sa circonscription : ainsi, un député qui a une centrale nucléaire sans sa circonscription sera amené à s'intéresser aux questions nucléaires. Certains développent une appétence particulière pour un sujet et prennent l'initiative de travailler seul ; même si leurs investigations se déroulent en dehors de tout cadre institutionnel, ils peuvent aboutir à d'excellents résultats. Ce fut le cas du député LR des Vosges, Gérard Cherpion, qui a mené un important travail sur la relance de l'économie. Il a déposé une proposition de loi relative à la simplification et au développement du travail, de la formation et de l'emploi²³⁷⁰, que le groupe LR a fait examiner dans le cadre du jour d'initiative réservé aux groupes minoritaires. La qualité de ce texte de loi, composé de vingt-sept articles et cosigné par quatre-vingt-deux députés LR, a été saluée par l'ensemble des parlementaires, de gauche comme de droite. Mme Dominique Orliac, députée RRDP a ainsi considéré que « *cette proposition de loi comport[ait] des points intéressants qui ouvrent une réflexion indépendante du clivage habituel entre la gauche et la droite* »²³⁷¹. Des oppositions idéologiques sur les dispositions proposées ont été exprimées par les différents groupes politiques ; pourtant, certaines mesures présentes dans ce texte ont été reprises par le Gouvernement socialiste dans le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs²³⁷².

Les groupes politiques et les administrateurs essaient de recenser les travaux en cours pour éviter les doublons ; mais ils ne peuvent que conseiller les parlementaires ou leur signaler les travaux similaires en cours, ces derniers restant décisionnaires : « *Quand un député a décidé de travailler sur une question précise, il est très difficile*

²³⁶⁸ Entretien avec un administrateur du Sénat, membre de la division du contrôle.

²³⁶⁹ Entretien avec un secrétaire général du groupe Les Républicains.

²³⁷⁰ CHERPION Gérard, Proposition de loi relative à la simplification et au développement du travail, de la formation et de l'emploi, AN, n°2165, 22 juillet 2014.

²³⁷¹ Commission des Affaires sociales, AN, 1^{er} février 2014.

²³⁷² AN, n°3600, 24 mars 2017.

de l'en dissuader ; et pourtant, les groupes politiques doivent souvent essayer. En effet, dans un même groupe, il peut y avoir trois spécialistes des questions fiscales, quatre des politiques de santé etc... Il faut donc que le groupe choisisse un rapporteur parmi eux »²³⁷³.

Le CEC avait vocation à devenir la « *tour de contrôle de l'évaluation* »²³⁷⁴ : la présence des présidents des commissions permanentes en son sein devait lui permettre d'avoir une « *vision panoramique* »²³⁷⁵ des travaux de contrôle en vue de les rationaliser ; mais leur rapide défection n'a pas permis au Comité de jouer ce rôle. Il est même apparu comme « *une source supplémentaire de multiplication des travaux d'évaluation* »²³⁷⁶. Lors de la réforme du règlement de 2014, le président Bartolone a considéré que la Conférence des Présidents serait mieux à même de coordonner les travaux de contrôle : il lui a confié la possibilité de se faire communiquer par les organes de l'Assemblée menant des activités de contrôle et d'évaluation, le programme prévisionnel de leurs travaux. L'objectif était « *d'éviter que des initiatives se chevauchent, entrent en concurrence ou en contradiction* »²³⁷⁷ : si deux commissions entendent se saisir du même sujet, la Conférence des Présidents peut désormais leur suggérer de créer une mission d'information commune²³⁷⁸. De même, si la Conférence considère que le sujet d'évaluation envisagé est transversal, elle peut le confier au CEC, dont c'est la mission. Cette disposition, si l'on comprend l'objectif de rationalisation, donne à la Conférence des Présidents un droit de regard sur les travaux des commissions permanentes ; bien que très attachées à leur liberté de travail, elles ont accepté de voir cette liberté encadrée dans un souci de valorisation du contrôle parlementaire.

²³⁷³ Entretien avec un chargé de mission du groupe LR chargé de la commission du développement durable.

²³⁷⁴ WARSMANN Jean-Luc, *Rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, n° 1630, *op. cit.*, p. 269.

²³⁷⁵ *Idem.*

²³⁷⁶ URVOAS Jean-Jacques, *Rapport sur la proposition de résolution de M. Claude Bartolone tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, *op.cit.*, p. 70.

²³⁷⁷ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, « Manuel de guérilla parlementaire », *op.cit.*, 19

²³⁷⁸ Article 146, alinéa 2, RAN.

D. Des résultats encourageants

Lors de la création du CEC, Bernard Accoyer entendait éviter que le Comité produise des rapports « *qui prennent la poussière sur une étagère* »²³⁷⁹. A la grande satisfaction de l'ancien président de l'Assemblée, plusieurs rapports d'information du CEC ont eu un retentissement important.

L'exemple le plus significatif concerne les autorités administratives indépendantes : les efforts conjoints de l'Assemblée nationale et du Sénat ont conduit à modifier substantiellement le régime des AAI. Le rapport élaboré dans le cadre du CEC par les députés Christian Vanneste et René Dosière a reçu un accueil plutôt mitigé²³⁸⁰. Le Gouvernement s'est montré favorable à plusieurs recommandations du rapport d'octobre 2010, comme une meilleure évaluation de l'utilité de chaque AAI, la suppression de la Commission nationale d'aménagement commercial, la stabilisation de la masse salariale des AAI ou la réduction des coûts immobiliers des AAI. En revanche, le Gouvernement était défavorable à certaines des recommandations les plus importantes : regroupement d'AAI intervenant dans des domaines proches ; création d'une Haute autorité chargée de la transparence de la vie politique regroupant les différentes commissions intervenant en la matière ; suppression de la Commission des participations et des transferts ; désignation des présidents des AAI à la majorité des trois cinquièmes des membres des commissions permanentes des assemblées. En effet, le Gouvernement a accepté de mettre en place des mesures techniques, et non politiques, qu'il avait déjà décidé de prendre au demeurant²³⁸¹. Les deux rapporteurs, déterminés à faire appliquer leurs préconisations, ont déposé des amendements dès qu'un texte de loi s'y prêtait. Trois seulement ont été adoptés lors de l'examen du projet de loi organique créant le Défenseur des droits²³⁸² ; deux autres amendements ont été votés lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012²³⁸³.

Les AAI continuant à se multiplier, les sénateurs se sont à leur tour emparés du sujet ; le rapport Vanneste-Dosière a servi de base à leur travail. En 2014, le sénateur Patrice Gélard a été chargé par la commission des Lois d'un rapport d'information sur

²³⁷⁹ Entretien avec un collaborateur de Bernard Accoyer.

²³⁸⁰ VANNESTE Christian, DOSIERE René, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, AN, n°2925, *op. cit.*.

²³⁸¹ VANNESTE Christian, Commission des lois, AN, 1^{er} décembre 2011.

²³⁸² Le premier tendait à remplacer les parlementaires siégeant dans les collèges par des personnalités qualifiées désignées par les présidents des assemblées ; le deuxième visait à y améliorer l'assiduité et le troisième prescrivait l'irrévocabilité des mandats des adjoints du Défenseur. Les deux premières dispositions devraient permettre de lutter contre l'absentéisme au sein de ces collèges.

²³⁸³ Ils tendent à consacrer une nouvelle annexe « jaune » du PLF aux AAI dotées de la personnalité morale – les API –, et à les soumettre à un plafond d'autorisation d'emplois. Cela mettra fin à une dérive budgétaire qui ne nous semble pas cohérente avec les orientations générales de l'administration de l'État, notamment la RGPP.

les AAI²³⁸⁴. En 2015, le groupe Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) a obtenu, dans le cadre de son droit de tirage, la création d'une commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes²³⁸⁵. Les travaux de la commission d'enquête ont ensuite été traduits dans deux initiatives législatives : Mme Marie-Hélène des Esgault, présidente de la commission d'enquête, M. Jean-Léonce Dupont, vice-président et M. Jacques Mezard, rapporteur ont déposé le 7 décembre 2015 une proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes²³⁸⁶ et une proposition de loi organique relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes²³⁸⁷. Ces deux textes « *résult[ent] directement des travaux de contrôle* »²³⁸⁸ : ils reprennent les onze recommandations formulées par la commission d'enquête afin d'« *harmoniser les règles communes* »²³⁸⁹ applicables aux AAI en matière d'organisation et de fonctionnement. Au terme d'après débats et de trois lectures, ces deux textes ont été adoptés le 20 janvier 2017²³⁹⁰. On voit ici que l'efficacité du contrôle parlementaire est avant tout une question de volonté politique : il a certes fallu sept ans entre le rapport du CEC et la rationalisation des AAI ; mais grâce à leur ténacité, parfois qualifiée « *d'acharnement* »²³⁹¹, et à un travail de contrôle suivi, les parlementaires ont réussi à créer un statut unique pour les AAI.

Cet exemple n'est pas le seul. Malgré ses limites, le CEC obtient des résultats : il produit des évaluations de qualité qui mettent en lumière des dysfonctionnements législatifs ou administratifs patents. Là encore, grâce à la détermination des rapporteurs à promouvoir leurs préconisations, les rapports du CEC contribuent à améliorer la qualité de la loi.

²³⁸⁴ GELARD Patrice, *Rapport d'information fait au u nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur les autorités administratives indépendantes*, Sénat, n°616, 11 juin 2014.

²³⁸⁵ MEZARD Jacques, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les Autorités administratives indépendantes*, Sénat, n°126, 28 octobre 2015.

²³⁸⁶ DES ESGAULX Marie-Hélène, DUPONT Jean-Léonce, MÉZARD Jacques, *Proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes*, Sénat, n°225, 7 décembre 2015.

²³⁸⁷ *Idem.*

²³⁸⁸ Sénat, « Une initiative législative sénatoriale traduit les recommandations de la commission d'enquête relative aux autorités administratives indépendantes », communiqué de presse, 10 décembre 2015.

²³⁸⁹ *Idem.*

²³⁹⁰ Il s'agit de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, et de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

²³⁹¹ JOANNES Jean-Marc, « Le Sénat sonne l'hallali contre les AAI », La gazette.fr, 15 juin 2016.

On peut citer le rapport sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article 1^{er} de la loi TEPA²³⁹², qui a notamment démontré un effet d'aubaine sur les cotisations sociales pour les employeurs : « *les heures supplémentaires ouvraient droit à l'exonération générale au même taux qu'une heure « normale » alors qu'elles étaient mieux rémunérées* »²³⁹³. Les rapporteurs suggéraient donc de réintégrer les heures supplémentaires dans le calcul de l'allègement sur les bas salaires²³⁹⁴.

Ce rapport a eu un certain écho dans les médias : sur Internet, d'abord, à travers les blogs et les réseaux sociaux. Dans la presse ensuite avec la parution d'articles dans les quotidiens *Le Monde*²³⁹⁵, *Les Échos*²³⁹⁶, *La Croix*²³⁹⁷, *Libération*²³⁹⁸ ou *La Tribune*²³⁹⁹, ainsi que dans la presse quotidienne régionale. Le rapport a également été mentionné dans quelques hebdomadaires comme *Le canard enchaîné*²⁴⁰⁰ et *Marianne*. Le rapport a continué à être cité dans la presse lorsque le sujet s'y prêtait, preuve qu'il est devenu un document de référence²⁴⁰¹.

Il a également alimenté les débats parlementaires : le 17 novembre 2011, lors de la discussion à l'Assemblée nationale de la proposition de loi de MM. Alain Vidalies et Jean-Marc Ayrault relative à l'amélioration de l'indemnisation des victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles²⁴⁰², le rapport a été cité par Jean Mallot et a donné lieu à des débats avec M. Xavier Bertrand, alors ministre du travail, de l'emploi et de la santé²⁴⁰³. Puis à l'automne 2011, à l'occasion des discussions budgétaires : les conclusions du rapport ont été mentionnées à diverses reprises, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, lors de la discussion du projet de loi de

²³⁹² GORGES Jean-Pierre, MALLOT Jean, *Rapport fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepas », op. cit.*

²³⁹³ GORGES Jean-Pierre, MALLOT Jean, *Rapport fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n°3615) du 30 juin 2011 sur les dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepas », AN, n°4220, 26 janvier 2012, p. 13.*

²³⁹⁴ *Ibid.*, p. 14.

²³⁹⁵ Comme la note du blog d'un journaliste du Monde <http://bercy.blog.lemonde.fr/2011/07/01/un-rapport-parlementaire-invite-a-supprimer-les-exonerations-sur-les-heures-supplementaires/et> l'article du mercredi 24 août 2011 « Fillon veut raboter la défiscalisation des heures supplémentaires » par M. Philippe Le Cœur.

²³⁹⁶ LE BILLON Véronique, « Heures supplémentaires : les députés veulent revoir les aides », *Les Echos*, 1^{er} juillet 2011.

²³⁹⁷ PEIRON Denis, « La défiscalisation des heures supplémentaires a-t-elle été efficace ? » *La Croix*, 24 août 2011.

²³⁹⁸ PEILLON Luc, « Heures sup : le rapport qui accable. », *Libération*, 30 juillet 2011.

²³⁹⁹ « Le "travailler plus pour gagner plus" épinglé par deux députés », *La Tribune.fr*, 1^{er} juillet 2011

²⁴⁰⁰ Dans l'édition du 10 Août 2011.

²⁴⁰¹ GORGES Jean-Pierre, MALLOT Jean, *Rapport fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n°3615) du 30 juin 2011 sur les dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepas », idem.*

²⁴⁰² VIDALIES Alain, AYRAULT Jean-Marc, *Proposition de loi relative à l'amélioration de l'indemnisation des victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles*, AN, n°3792, 5 octobre 2011.

²⁴⁰³ *Ibid.*, p. 9.

finances rectificatives pour 2011 et du projet de loi de financement de la sécurité sociales pour 2012. En outre, Jean Mallot et Jean-Pierre Gorges ont tenté, sans succès, de faire appliquer leurs préconisations en déposant des amendements au projet de loi de finances rectificatives pour 2011. Finalement, le Gouvernement a repris dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 l'une de leur mesure phare : l'article 11 réintérait les heures supplémentaires et complémentaires « *dans le calcul de la réduction en modifiant le coefficient de réduction applicable aux rémunérations versées* »²⁴⁰⁴. L'étude d'impact ne cite pas le rapport du CEC alors que la mesure proposée à l'article 11 en était directement inspirée ; on voit ici que le Gouvernement ne souhaite pas reconnaître qu'il a été pris en défaut par le Parlement. Les rapporteurs se sont toutefois félicités d'avoir obtenu gain de cause.

Quant au rapport de Martine Pinville et Bérengère Poletti sur l'évaluation du développement des services d'aide à la personne²⁴⁰⁵, il a permis notamment de mettre en lumière une difficulté concernant les retraités non imposés : ces derniers ne pouvaient bénéficier d'aucune aide fiscale même s'ils étaient en situation de perte de d'autonomie. Martine Pinville est allée défendre auprès du Gouvernement le principe de généralisation à l'ensemble des contribuables du crédit d'impôt. De longues négociations ont eu lieu : le Gouvernement a réalisé des simulations en fonction des différents types de métiers afin d'évaluer les incidences budgétaires d'une telle mesure²⁴⁰⁶. Finalement, Martine Pinville a obtenu gain de cause : le projet de loi de finances pour 2017 prévoit que tous les ménages, actifs ou non, auront désormais droit à un crédit d'impôt²⁴⁰⁷.

Il convient toutefois de noter que les rapports du CEC ont eu plus d'impact sous la XIII^{ème} législature que sous la XIV^{ème}. Sans doute le caractère nouveau de la structure a poussé les parlementaires à s'investir dans le travail d'évaluation ; en outre, les députés membres du comité de 2007 à 2012 s'étaient portés volontaires. Cela n'a pas été le cas sous la XIV^{ème} législature, comme en témoigne un responsable du groupe LR : « *on était dans l'opposition, avec pas mal d'anciens ministres et de "poids lourds" qui voulaient tous obtenir des postes stratégiques dans les instances de l'Assemblée. Sauf que l'opposition obtient beaucoup moins de ces postes ; il faut*

²⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 15.

²⁴⁰⁵ PINVILLE Martine, POLETTI Bérengère *Rapport d'information sur l'évaluation du développement des services d'aide à la personne*, AN, CEC, n°2437, 9 décembre 2014.

²⁴⁰⁶ Entretien avec Philippe Lamy, directeur du CEC.

²⁴⁰⁷ Art.47, projet de loi de finances pour 2017.

donc trouver des solutions pour satisfaire tout le monde dans la mesure du possible, même si on doit faire des choix. On avait des postes à pourvoir au sein du CEC ; on a donc vendu le Comité comme une structure d'évaluation prestigieuse afin de convaincre les députés d'y aller »²⁴⁰⁸. L'efficacité des rapports d'information est bien, avant tout, une question de volonté politique, aussi bien dans les structures d'évaluation qu'au sein des commissions permanentes.

E. Une évaluation sénatoriale quasi inexistante

Alors que le Sénat a fait de l'expertise le fer de lance de sa légitimité, il continue pourtant à ne pas s'impliquer dans l'évaluation des politiques publiques à proprement dite. Pour satisfaire à sa mission d'évaluation, le Sénat a, outre le développement de l'évaluation législative, créé trois nouvelles délégations : sur la décentralisation, la prospective et l'entreprise²⁴⁰⁹. Qualifiées « *d'organes permanent d'évaluation et d'expertise* »²⁴¹⁰, ces délégations ont vocation à évaluer certaines politiques publiques. Si elles produisent des rapports de qualité, comme les rapports du CEC à l'Assemblée nationale, ceux-ci ne répondent pas pour autant aux standards évaluatifs. Comme le souligne Annie Fouquet, l'évaluation « *a pour objectif d'optimiser une politique en analysant les écarts entre, d'une part, les résultats qui en sont attendus pour répondre aux besoins de la société et, d'autre part, les résultats qui ont été obtenus* »²⁴¹¹. Elle nécessite une démarche rigoureuse : elle s'appuie « *sur les indicateurs de suivi (pilotage) qui donnent les « réalisations » du programme (outputs), mais elle s'interroge plus largement sur les « résultats » pour la société (outcomes et impacts), sur la façon dont ils sont obtenus, sur le rôle des acteurs, pour apprécier la pertinence de la politique au vu des besoins de la société et de leur évolution* »²⁴¹². Or, les rapports des délégations sénatoriales sont élaborés de manière classique : des auditions, des tables rondes²⁴¹³ ou des

²⁴⁰⁸ Entretien avec un secrétaire général du groupe LR.

²⁴⁰⁹ Voir chapitre 4.

²⁴¹⁰ www.senat.fr, « Le contrôle du Gouvernement », consulté le 2 janvier 2018.

²⁴¹¹ FOUQUET Annie, « L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n°4, 2013, p. 840.

²⁴¹² *Idem*.

²⁴¹³ Ainsi, le rapport d'information n° 117 (2016-2017) de MM. Roger KAROUTCHI et Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective, déposé le 9 novembre 2016, consiste en la retranscription de tables-rondes, structurées en trois thématiques.

déplacements sont organisés ; ce travail d'investigation est complété par l'exploitation de données et de rapports parlementaires, administratifs²⁴¹⁴, ou réalisés par des cabinets de conseil²⁴¹⁵. Des efforts d'analyse ont toutefois été réalisés : ces rapports sont élaborés sur un temps long²⁴¹⁶ ; en outre, les sénateurs recourent désormais à des consultations par *Internet* afin de recueillir les données les plus fines possibles²⁴¹⁷. Ces rapports ont également une visée pragmatique : la plupart d'entre eux s'accompagnent de recommandations destinées à répondre aux problèmes identifiés par les rapporteurs au cours de leur travail.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle, le Sénat reste fidèle à ses principes en matière d'évaluation des politiques publiques : il considère toujours que l'évaluation législative reste la priorité du Parlement, comme en témoignent les propos du Président Larcher : « *Nous ne pouvons limiter notre activité de contrôle aux seules politiques publiques. Il nous faut l'étendre au contrôle des lois* »²⁴¹⁸. Et si le Parlement doit évaluer les politiques publiques, il ne peut le faire qu'en bénéficiant de l'expertise de la Cour des Comptes²⁴¹⁹. C'est pourquoi, le Sénat n'hésite pas à solliciter son aide : pour

²⁴¹⁴ Le rapport d'information n° 676 (2016-2017) de MM. Rémy POINTEREAU et Martial BOURQUIN, fait au nom de la Délégation aux entreprises et de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 20 juillet 2017, a ainsi été réalisé à partir de l'exploitation des données et rapports déjà publiés, et des auditions des auteurs du rapport du Commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF) sur « *La revitalisation commerciale des centres-villes* » et des responsables du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en charge du programme expérimental pour la revitalisation des centres-bourgs.

²⁴¹⁵ Ce fut le cas pour le rapport d'information n° 527 (2015-2016) de MM. Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 5 avril 2016. Les sénateurs ont essentiellement basé leur travail sur les analyses et les simulations réalisées par le cabinet de conseil Michel Klopfer, spécialiste de l'analyse financière des collectivités locales, de la réforme de la dotation globale de fonctionnement présentée fin 2015.

²⁴¹⁶ Le rapport d'information n° 440 (2016-2017) de MM. Claude Nougéin et Michel Vaspard, fait au nom de la Délégation aux entreprises, déposé le 23 février 2017, a nécessité cinq mois de travail.

²⁴¹⁷ Pour le rapport d'information n° 181 du 6 décembre 2016, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, les rapporteurs, Éric Doligé et Marie-Françoise Perol-Dumont ont consulté les élus locaux par Internet. En un mois, quatre-mille-cinq-cent contributions sont parvenues, dont 57 % provenant de maires. Ces contributions ont permis aux rapporteurs d'acquérir une connaissance fine de l'incidence des réformes des services déconcentrés sur les collectivités territoriales, des difficultés que ces dernières rencontrent ou anticipent, et de leurs attentes à l'égard de l'État et de ses services.

²⁴¹⁸ LARCHER Gérard, *Conférence de presse*, Sénat, 24 janvier 2018.

²⁴¹⁹ Il était déjà parvenu à cette conclusion en 1995. Son rapport consacré à l'évaluation parlementaire concluait que « *mis à part les Parlements italien, et surtout suisse, qui ont introduit des mécanismes originaux d'évaluation des politiques publiques, les autres Parlements européens utilisent leurs liens privilégiés avec la Cour des Comptes* » (Sénat, *L'évaluation des politiques publique par le Parlement*, rapport, Note de synthèse, Etude de législation comparée, n°8, 1995).

l'année 2016-2017, onze travaux ont été demandés dans le cadre de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement.

§2. Une évaluation parlementaire concurrencée

La reconnaissance constitutionnelle de 2008 invite à s'interroger sur la place qu'occupe désormais le Parlement sur la scène évaluative. L'évaluation des politiques publiques dans les assemblées reste faiblement institutionnalisée : seule l'Assemblée nationale a choisi de se doter d'une structure spécifique, le Sénat préférant se concentrer sur le contrôle de l'application des lois ; or, il ne s'agit pas à proprement parler d'évaluation des politiques publiques. Parce que le Parlement peine à développer sa propre capacité d'expertise en matière d'évaluation, il subit une forte concurrence dans ce domaine (A) ; on peut dès lors se demander si l'avenir de l'évaluation parlementaire des politiques publiques ne se trouve pas dans un partenariat plus étroit avec la Cour des Comptes (B).

A. Une scène évaluative concurrentielle

La scène évaluative française se caractérise par son morcellement. Comme le font remarquer Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, « *l'expérience de ces trois décennies d'institutionnalisation permet de mettre en évidence la caractéristique principale du système à la française : le fait qu'à la fois tous les acteurs concernés se considèrent comme compétents pour évaluer et qu'aucun n'est parvenu à imposer son approche ou sa pratique* »²⁴²⁰. En effet, en France, aucune des scènes classiques de l'évaluation, telles que la Cour des Comptes, le Commissariat au plan, le Parlement ou les Inspections administratives, n'est devenue le principal porteur de l'évaluation²⁴²¹. L'évaluation des politiques publiques en France reste donc fragmentée et compétitive: « *il n'y a jamais eu d'arbitrages politiques sur l'existence*

²⁴²⁰ LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, « Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation », *op.cit.*, p. 99.

²⁴²¹ *Ibid.*, p. 103.

d'une ou de deux structures centralisées. La recherche infructueuse d'un modèle d'évaluation au Parlement, depuis les propositions du rapport Viveret (1989) jusqu'aux créations récentes d'instances (Offices, MEC, CEP, CAP...) pas plus que l'absence d'accord sur la création d'une instance unique et centralisée [...] n'ont permis de parvenir à un accord sur une organisation unifiée et réellement opératoire »²⁴²².

En l'absence de structure d'évaluation centralisée, les différents évaluateurs ont eu tendance à se concurrencer, chacun se considérant comme légitime : comme le souligne Patrice Duran, « l'évaluation demeure aujourd'hui prisonnière d'un univers de décision fragmenté marqué par la concurrence de pouvoirs qui n'ont toujours pas résolu la question de leur transversalité »²⁴²³. La faiblesse de l'évaluation parlementaire des politiques publiques a laissé le champ libre à différents acteurs. Le Parlement se trouve ainsi concurrencé par l'Exécutif (1) et par les acteurs privés (2).

1. La mainmise de l'Exécutif sur l'évaluation

Parce qu'en France la pratique évaluative s'est développée au sein de l'Etat²⁴²⁴, l'Exécutif la maîtrise et continue à développer sa capacité d'évaluation²⁴²⁵. Il s'investit d'autant plus dans l'évaluation qu'elle constitue le moyen de moderniser l'action publique²⁴²⁶ et de donner « un nouveau souffle »²⁴²⁷ à la performance publique, comme en témoignent les audits menés dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)²⁴²⁸ puis de la Modernisation de l'action

²⁴²² *Ibid.*, p. 105.

²⁴²³ DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, 2013, p. 205.

²⁴²⁴ JACOB Steeve, VARONE Frédéric, « Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas », *Politiques et management public*, 2004, vol. 22, n°2, pp.135-152.

²⁴²⁵ LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, n°148, 2013/4, pp. 859-875.

²⁴²⁶ ROUBAN Luc, *La fin des technocrates*, Paris, Presses de Science Po, 1998, p. 13.

²⁴²⁷ LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, « Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation », *ibid.*, p. 103.

²⁴²⁸ Voir LAFARGE François, « ... le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n°124, 2007/4, pp. 683-696 ; LAFARGE François, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n°4, 2010, pp. 755-774 ; BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française*

publique (MAP). Avec la MAP, le Gouvernement a lancé un programme d'évaluation particulièrement ambitieux.

Le 18 décembre 2012, la politique de modernisation de l'action publique (MAP) a été officiellement lancée, suite à l'arrêt de la RGPP. Elle avait pour objectif d'améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration et, ainsi, l'efficacité de l'action administrative et la qualité de la gestion publique.

En termes de méthode, contrairement à la RGPP, la MAP entendait envisager l'action publique dans sa globalité (État, collectivités territoriales, opérateurs) et « *redonner au thème de l'évaluation toute son importance* »²⁴²⁹. La MAP prévoyait un programme d'évaluation des politiques publiques sans précédent : le Gouvernement a souhaité lancer une évaluation par vagues de l'ensemble des politiques publiques, à partir d'un guide méthodologique élaboré par les inspections²⁴³⁰. En pratique, ces évaluations reposaient sur :

- une étude exhaustive de la documentation disponible et des travaux déjà produits ;
- des techniques d'analyse (statistiques, économétrie, data sciences, coûts, impacts, effets de levier...) d'enquête (entretiens, déplacements de terrain...) et de consultation (questionnaires, sondages, focus groupe...).
- l'association des parties prenantes. Contrairement à la RGPP, l'idée centrale de la MAP était que « *si l'action publique à évaluer est partenariale, alors son évaluation doit l'être elle-même* »²⁴³¹.

En outre, chaque politique publique était étudiée à travers un ensemble de critères évaluatifs standards comme l'efficacité, l'efficience, la cohérence, l'utilité ou la pertinence²⁴³².

Une fois la politique publique à évaluer choisie par le Gouvernement, le ministre en charge de cette politique exerçait la maîtrise d'ouvrage (MOA). Il définissait le cadre stratégique de la commande, à travers une lettre de mission et une fiche de cadrage et préside le comité d'évaluation²⁴³³. Ce comité d'évaluation réunissait les principaux acteurs concernés par la politique publique évaluée. Il était tenu informé du déroulement de la mission et constituait le lieu de partage, d'appropriation et de discussion des productions de la maîtrise d'œuvre (cahier des charges et rapports).

La maîtrise d'œuvre était confiée à une équipe d'évaluation, généralement composée de membres des inspections, mais aussi parfois de personnalités qualifiées, de chercheurs, d'experts ou de prestataires extérieurs. C'est elle

d'administration publique, vol. 136, n°4, 2010, pp. 775-802 ; CHEVALLIER Jacques, « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, n°19, 2010, pp. 15-28.

²⁴²⁹ CHEVALLIER Jacques, « La "Modernisation de l'action publique" en question », *Revue française d'administration publique*, vol. 158, n°2, 2016, p. 587.

²⁴³⁰ *Idem*.

²⁴³¹ PICAVET Olivier, « Les caractéristiques des évaluations réalisées par les corps d'inspection dans le cadre de la Modernisation de l'action publique », *Revue française d'administration publique*, vol. 155, n°3, 2015, p. 714.

²⁴³² www.modernisation.gouv.fr, « L'action publique se transforme », consulté le 6 juin 2017.

²⁴³³ Sauf en cas de délégation.

qui réalisait les travaux, de manière objective et autonome, dans le calendrier imparti, et rédigeait le ou les rapports d'évaluation.

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) animait et coordonnait l'ensemble des évaluations. En plus d'un accompagnement méthodologique, il apportait une aide technique - voire des solutions et des moyens - pour la consultation des parties prenantes (questionnaires, sondage, enquête qualitative, *nudge*, *focus group*...) et la production des travaux d'évaluation.²⁴³⁴

Le programme d'évaluation a rapidement été mis en place : à la fin de l'année 2014, cinquante-six évaluations étaient achevées, trois étaient en cours et deux ont été déprogrammées, soit un taux d'exécution de 92 %²⁴³⁵. Le processus d'évaluation s'est poursuivi jusqu'en 2017 : à cette date soixante-sept évaluations ont été menées, dont soixante-cinq achevées, qui font-elles-même fait l'objet d'une méta-évaluation réalisée par KPMG²⁴³⁶.

Cette démarche d'évaluation s'avérait innovante dans la culture administrative française : contrairement aux évaluations précédemment menées dans le cadre de la RGPP, l'évaluation prévue par la MAP était « *propre à chaque sujet et non uniforme ; elle touche aux objectifs des politiques et non à la seule gestion des ressources et elle cherche à associer les parties prenantes plutôt qu'à miser sur la seule expertise des agents publics. Comme pour la RGPP, l'expertise des cabinets privés est sollicitée pour accompagner la démarche* »²⁴³⁷.

Le Gouvernement et l'administration ont déployé des moyens à la mesure de l'ambition de leur programme évaluatif : comme le précise Olivier Picavet, chef du projet évaluation, « *tous les champs ministériels [ont été] couverts, les EPP²⁴³⁸ du champ des affaires sociales et de la santé étant les plus nombreuses, suivies par celles de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur²⁴³⁹. Parmi les évaluations réalisées sur une période de deux ans, 18 services et 246 inspecteurs ont été mobilisés pour mener la quasi-totalité des « EPP-MAP » (53 EPP). Une nette prépondérance de l'IGF, de l'IGAS, de l'IGA, du CGEDD, de l'IGAENR et du CGEIET peut être constatée, qui représentent les trois quarts des évaluateurs mobilisés (191 inspecteurs). Seules 7 EPP ont été réalisées sans mobiliser les inspections. Enfin, une « EPP-MAP » [a] mobilis[é] 4 à 5 inspecteurs en moyenne »²⁴⁴⁰.*

²⁴³⁴ www.modernisation.gouv.fr, *ibid.*

²⁴³⁵ PICAVET Olivier *ibid.*, p. 714.

²⁴³⁶ www.lagazette.fr, « Le SGMAP mis sur le gril de l'évaluation de ses... évaluations », 7 avril 2017

²⁴³⁷ LACQUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, « Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation », *ibid.*, p. 103.

²⁴³⁸ Évaluations des Politiques Publiques.

²⁴³⁹ Viennent ensuite les champs : Logement, développement....

²⁴⁴⁰ *Idem.*

Si « *la reconfiguration de l'action publique [reste] limitée* »²⁴⁴¹, la MAP a incontestablement contribué à « *promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques* »²⁴⁴². Mais si le Gouvernement a sollicité des experts privés, il a exclu le Parlement de cette démarche d'évaluation systématique, alors même que ce dernier détient une compétence en la matière. Non seulement les députés et sénateurs n'ont pas été associés à la démarche évaluative, mais ils n'ont pas été directement informés de ses conclusions. La communication faite autour des évaluations a été minimale : un site Internet dédié à la MAP a été mis en place, avec une page consacrée aux évaluations et à leurs résultats²⁴⁴³.

La MAP a bien montré que le Gouvernement se considère comme l'évaluateur légitime : d'abord parce que l'évaluation s'est développée au sein de l'Etat²⁴⁴⁴ ; ensuite parce qu'il dispose de moyens d'action pour évaluer bien supérieurs à ceux du Parlement, comme en témoignent les évaluations récemment menées dans le cadre de la MAP.

La capacité évaluative dont dispose le Gouvernement a été renforcée par la création, en 2013, d'un Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *France Stratégie*²⁴⁴⁵. Rattachée au Premier Ministre, cette structure, héritière du Commissariat au plan fondé en 1946, est « *un organisme de réflexion, d'expertise et de consultation* »²⁴⁴⁶ autonome chargé de quatre missions : l'évaluation des politiques publiques afin d' « *Analyser ce qui fonctionne vraiment et produire un diagnostic rigoureux pour une action publique efficace, éclairée par la preuve* » ; « *débattre avec une pluralité de parties prenantes* » en vue de « *Dialoguer et concerter pour enrichir l'analyse des contributions du monde de la recherche, de la sphère publique, des partenaires sociaux et de la société civile* » ; « *anticiper les défis et les mutations* » pour « *Dessiner des trajectoires de moyen terme et des scénarios de long terme pour préparer la France au prévisible comme à l'inattendu* » ;

²⁴⁴¹ PICAUVET Olivier *ibid.*, p. 714.

²⁴⁴² CHEVALLIER Jacques, *ibid.*, p. 594.

²⁴⁴³ [www.http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques](http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques).

²⁴⁴⁴ MONNIER Éric, DURAN Patrice, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », RFSP, *op.cit.*

²⁴⁴⁵ Décret n° 2017-392 du 24 mars 2017 modifiant le décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

²⁴⁴⁶ www.strategie.gouv.fr, consulté le 24 janvier 2018.

proposer de nouvelles solutions, autrement dit « *Recommander des orientations et des réformes, produire ou appuyer des idées neuves pour renouveler le débat et l'action publics* »²⁴⁴⁷. *France Stratégie* a développé un programme d'évaluation ambitieux. Elle a déjà procédé à quatre évaluations : le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi²⁴⁴⁸ ; la politique d'innovation en France²⁴⁴⁹ ; le programme d'investissement d'avenir²⁴⁵⁰ ; les aides publiques aux entreprises²⁴⁵¹. *France Stratégie* souhaite également diffuser les pratiques évaluatives : pour cela, elle coordonne un cycle de séminaires sur l'évaluation d'impact des politiques publiques, en partenariat avec différents laboratoires de recherche ou institutions dont l'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa), le Centre de recherche en économie et statistique (CREST), l'Insee, l'Institut d'économie publique (IDEP), le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po (LIEPP) et l'Institut des politiques publiques (École d'économie de Paris et GENES)²⁴⁵².

Six séances seront organisées à raison d'une séance tous les deux mois environ. Chacune associera un volet thématique et un volet transversal. Le volet thématique vise à illustrer l'apport de l'évaluation d'impact dans différents domaines de la politique publique sur des sujets précis (comme la taille des classes dans le domaine de l'éducation). Seront abordés l'éducation, le logement, l'emploi, la santé, la criminalité et l'environnement.

Le volet transversal abordera différentes questions : la démarche d'évaluation et le choix des méthodes, la portée des résultats des évaluations, la place de l'évaluation d'impact dans le paysage de l'évaluation (y compris dans les évaluations administratives), les questions d'accès aux données confidentielles, la diffusion et la réception des résultats des évaluations d'impact et les défis pour l'évaluation d'impact.

Pour chaque séance, des personnes de profils variés (chercheurs, décideurs, praticiens), travaillant en France ou à l'étranger, interviendront pour croiser les points de vue.

²⁴⁴⁷ *Idem.*

²⁴⁴⁸ France Stratégie, *Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016*, septembre 2016.

²⁴⁴⁹ FRANCE STRATEGIE, *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, Rapport, janvier 2016.

²⁴⁵⁰ FRANCE STRATEGIE, *Programme d'investissements d'avenir. Rapport du comité d'examen à mi-parcours*, mars 2016.

²⁴⁵¹ France Stratégie, *Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2017*, octobre 2017.

²⁴⁵² www.strategie.gouv.fr, consulté le 24 janvier 2018.

Ce cycle s'adresse à un public varié, composé de praticiens de l'évaluation, d'entreprises, d'associations, de services d'études et de recherche de banques et compagnies d'assurance, d'organisations syndicales, d'étudiants, de chercheurs²⁴⁵³.

Avec *France Stratégie*, l'Exécutif s'est doté d'un outil d'évaluation puissant, dont il tient à garder le contrôle : suite à la parution d'un rapport jugé « *farfelu* »²⁴⁵⁴, le Président Macron a souhaité placer cet organisme sous la tutelle du Délégué interministériel à la Transformation publique²⁴⁵⁵. Le Gouvernement mène en parallèle, depuis le 13 octobre 2017, un programme de transformation de l'administration, « Action Publique 2022 », destiné à améliorer la qualité des services publics, offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé et accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques avec la réduction de trois points de la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022²⁴⁵⁶. Dans le cadre de ce programme, un comité de trente-quatre membres, issus de la haute fonction publique, du monde politique et économique, sera chargé de proposer des pistes de réformes sur vingt-et-une politiques publiques²⁴⁵⁷.

Si le Parlement est fortement concurrencé par l'expertise publique, il doit également rivaliser avec une expertise privée en plein développement.

2. *La concurrence du secteur privé*

Les cabinets de conseil et d'audit sont également devenus des acteurs incontournables de la scène évaluative. Suite à l'émergence du *New public management*, ou « nouveau managerialisme » dans les années 1980, les gouvernants ont accru leur appel aux services de consultants dans le cadre de la réforme de l'État. La LOLF puis la RGPP ont considérablement accéléré le recours de l'Etat aux cabinets privés, recours que l'ENA avait pourtant tenté de freiner. En effet, « *les*

²⁴⁵³ *Idem.*

²⁴⁵⁴ DE GUIGNE Anne, « Taxe sur la propriété : la colère de Matignon après la polémique », *Le Figaro*, 13 octobre 2017.

²⁴⁵⁵ Le décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017 définit la nouvelle organisation qui remplace le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), à partir du 22 novembre 2017, par la DITP et la DINSIC. L'article 3 du décret prévoit que le Délégué « dispose de l'expertise de France Stratégie ».

²⁴⁵⁶ PHILIPPE Edouard, circulaire, 26 septembre 2017.

²⁴⁵⁷ www.modernisation.gouv.fr

équipes constituées pour les audits RGPP (environ 200 personnes) associent officiellement les membres des inspections générales et des consultants externes dont l'expertise repose sur une légitimité différente de celle des hauts fonctionnaires »²⁴⁵⁸, leur offrant ainsi un rôle inédit.

Dès les années 90, les cabinets de conseil se sont structurés de manière à répondre à la demande publique : le secteur de l'audit et du conseil a connu à cette période-là une concentration rapide. Les multinationales du conseil qui ont alors émergé ont développé des filiales spécifiques « services publics » et des prestations évolutives, d'abord centrées sur l'informatique, puis sur les audits comptables et les réformes de la comptabilité publique et, enfin, sur des réorganisations/débureaucratization²⁴⁵⁹. La réalisation des évaluations représente une part importante du travail des consultants. Pourtant ces derniers ne disposent pas d'un savoir académique sur la question : s'ils sont tous dotés d'un bagage universitaire important (Grandes écoles de commerce ou d'ingénieur, masters universitaires), ces praticiens se forment à l'évaluation « sur le tas »²⁴⁶⁰. Pour évaluer les politiques publiques, ils s'appuient à la fois sur leurs connaissances, leurs expériences et des guides méthodologiques tels que *le petit guide de l'évaluation des politiques publiques* du CSE ou *Les cahiers MEANS*, produits par le cabinet EUREVAL pour le compte de la Commission Européenne²⁴⁶¹. Leur travail d'évaluation se fait « *sur la base d'une collecte d'informations qui puise essentiellement dans les sciences sociales et dans les recettes du conseil* »²⁴⁶². Entraînés par l'extension du marché de l'évaluation, « *les consultants ont donc été les premiers à « faire » de l'évaluation et*

²⁴⁵⁸BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *ibid.*, p. 787.

²⁴⁵⁹ Au sujet de la progression de l'influence des consultants en France dans les réformes administratives jusqu'au début des années 1990 voir SAINT-MARTIN Denis, *Building the New Managerial State. Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2001 ; sur la période 1990-2000, voir BERREBI-HOFFMANN Isabelle, « Les multinationales du conseil », *Sociologies pratiques*, 2002, n° 6, p. 47-62 et SAINT-MARTIN Denis, « Le consulting et l'État. Une analyse comparée de l'offre et de la demande », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, pp. 743-756.

²⁴⁶⁰ MATYJASIK Nicolas, « Des évaluations de politiques publiques et des consultants. Émergence d'un champ professionnel et segmentation des rôles », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n° 4, 2013, p. 914.

²⁴⁶¹ *Idem.*

²⁴⁶² *Ibid.*, p. 915.

à développer une spécialisation professionnelle »²⁴⁶³ avant d'être concurrencé par « les gestionnaires d'évaluation »²⁴⁶⁴ des organisations publiques.

L'autre acteur privé important de la scène évaluative, ce sont les *think tanks*²⁴⁶⁵. Ces derniers effectuent une veille active de la politique gouvernementale : si les critères pour les définir restent flous²⁴⁶⁶, ils s'apparentent à des centres de recherche²⁴⁶⁷ et servent « d'incubateurs à théories [...] à destination des décideurs comme du grand public »²⁴⁶⁸. Y travaillent « des spécialistes diplômés ou reconnus [qui] publient des rapports ou des études destinées à nourrir le débat citoyen »²⁴⁶⁹. Il s'agit de « hauts fonctionnaires, souvent très « ouverts » au privé, qui cherchent à influencer sur l'élaboration des politiques publiques, indirectement par ce biais ou plus directement par le passage dans les ministères »²⁴⁷⁰, mais aussi « d'universitaires – ou de docteurs et de doctorants ayant suivi cette voie – qui trouvent, par ce biais, le moyen de s'engager dans le débat public »²⁴⁷¹.

Les *think tankers* doivent posséder, « à des degrés variables, trois formes de compétences : résolution de problèmes (par un traitement d'informations provenant de diverses sources), identification de nouveaux problèmes (par une compréhension des interactions entre les différents acteurs de l'environnement analysé) et « courtage stratégique » (par le maniement de symboles et une capacité de mise en relation),

²⁴⁶³ *Ibid.*, p. 916.

²⁴⁶⁴ *Idem.*

²⁴⁶⁵ Annexe 16.

²⁴⁶⁶ BOUCHER Stephen, ROYO Martine, *Les think tanks. Cerveaux de la guerre des idées*, Paris, éd. du Félin, 2009.

²⁴⁶⁷ Importés des Etats-Unis, le terme de *think tank* ne fait l'objet d'aucune définition officielle ni consensuelle. On peut toutefois définir les *think tank* comme « toute organisation ouverte, construite autour d'un socle permanent de chercheurs ou d'experts, se donnant pour mission, d'une part, d'élaborer sur des bases objectives des analyses, des synthèses et des idées en vue d'éclairer la conduite de stratégies privées ou publiques s'inscrivant dans une perspective d'intérêt général ; d'autre part, de débattre activement autour des questions de sa compétence (Thierry de Montbrial, « Qu'est-ce qu'un *think tank* ? », communication à l'Académie des sciences morales et politiques, 28 février 2011).

²⁴⁶⁸ DAYEZ-BURGEON Pascal, « Think tanks et expertise », *Hermès, La Revue*, vol. 64, n°3, 2012, p. 147.

²⁴⁶⁹ *Idem.*

²⁴⁷⁰ SCHWARTZ Antoine, « Les think tanks et la consolidation d'une vision économique du social », *Informations sociales*, vol. 157, n°1, 2010, pp. 61-62.

²⁴⁷¹ *Idem.*

c'est-à-dire l'exploitation de positions d'interface entre différents domaines d'activités et de champs sociaux »²⁴⁷².

La recherche menée au sein des *think thanks* se veut « opérationnelle et utile »²⁴⁷³ : politiquement orientée, « elle prétend pouvoir alimenter les raisonnements stratégiques, compris comme une dialectique entre fins et moyens, des décideurs »²⁴⁷⁴.

Produits anglo-saxons, les *think tanks* restent encore peu nombreux en France : « le prestige du service public et la mainmise de l'Etat sur la technocratie, par le biais de l'Ecole normale d'administration (ENA) notamment, ont longtemps freiné le développement des *think tanks* à l'anglo-saxonnes »²⁴⁷⁵. Depuis les années 80, avec le développement de la mondialisation et l'approfondissement de l'intégration européenne, des groupes de réflexion sur ces questions sont apparus, tels que l'*Institut français des relations internationales* (Ifri), fondé en 1979 par Thierry de Montbrial, puis l'*Institut des relations internationales et stratégiques* (Iris) de Pascal Boniface, créé en 1991. Depuis les années 2000, une série de *think thanks* plus politiques ont fait leur apparition, tels que, à droite, l'*Institut Montaigne*, lancé en 2000 par Claude Bébéar, *Fondapol* de Jérôme Monod (2004), proche de l'Union pour un mouvement populaire (UMP), ou l'*IFRAP*, fondation libérale tournée vers l'efficacité des politiques publiques ; à gauche, se trouve notamment *Terra Nova*, fondation créée en 2008 par Olivier Ferrand, proche du parti socialiste²⁴⁷⁶.

Les méthodes d'action utilisées par chaque *think thanks* diffèrent ; elles correspondent au savoir-faire de ses membres : diffusion de notes de synthèse, organisation de colloques, publication d'ouvrages, interventions dans la presse²⁴⁷⁷. Parce que les publics visés par les *think thanks* ne sont pas identiques, ils utilisent différents canaux de diffusion : très peu empruntent les voies du militantisme

²⁴⁷² DE MONTBRIAL Thierry, GOMART Thomas, « *Think tanks* à la française », *Le Débat*, vol. 181, n°4, 2014, p. 67.

²⁴⁷³ *Ibid.*, p. 68.

²⁴⁷⁴ *Idem.*

²⁴⁷⁵ DAYEZ-BURGEON Pascal, *ibid.*, p. 147. La majorité des *think thanks* sont américains : sur les 6 500 *think tanks* répertoriés dans le monde en 2010, près d'un quart serait américain, en avance d'une courte tête sur la Chine.

²⁴⁷⁶ *Ibid.*, p. 148.

²⁴⁷⁷ SCHWARTZ Antoine, *idem.*

populaire, tandis que beaucoup organisent des déjeuners avec les décideurs publics. L'*Institut Montaigne* a ainsi choisi de privilégier l'envoi des notes de réflexion aux « leaders d'opinion »²⁴⁷⁸ ; lors de la campagne présidentielle de 2007, il a également eu recours à des spots publicitaires à la télévision pour toucher un public plus large et populariser ses idées²⁴⁷⁹. En effet, les *think thanks* cherchent à accroître leur visibilité médiatique afin d'augmenter leur influence sur les décideurs politiques et diffuser plus largement leurs analyses. Les médias généralistes invitent désormais volontiers ces experts qu'ils considèrent comme neutres « *car réputés porter un regard sur l'actualité non partisan ou dénué d'idéologie* ». ²⁴⁸⁰.

La capacité d'expertise et d'influence des *think thanks* dépend également de leurs ressources financières, très variables d'une structure à l'autre²⁴⁸¹ : certains bénéficient d'importantes subventions publiques alors que d'autres sont essentiellement financés par des acteurs privés²⁴⁸².

En 2007, l'*Institut Montaigne*, qui incarne le *think thank* « à l'américaine », affichait un budget de plus de trois millions d'euros, financé à 90 % par des entreprises (parmi lesquelles : BNP Paris, Bouygues, Bolloré, Carrefour, EADS, HSBC France, LVMH, Suez, Total ou Vivendi) et rétribuait neuf salariés. L'*Institut de l'entreprise* comptait, parmi ses cotisants, les trois quarts des entreprises du Cac 40. *Terra Nova*, affichait, en 2009, un budget prévisionnel d'un million d'euros financés à 80 % par le mécénat d'entreprises. En revanche, la *Fondation Copernic*, uniquement financée par des adhérents, ne disposait que de 30 000 euros de budget. Ne disposant d'aucun permanent, les organismes liés aux mouvements sociaux doivent donc souvent s'appuyer sur un parti politique et des militants. C'est par exemple le cas de l'*Association pour la taxation des transactions financières et pour l'aide au citoyen* (Attac), qui

²⁴⁷⁸ Ces notes sont notamment adressées aux parlementaires, députés et sénateurs.

²⁴⁷⁹ Pour y parvenir, les *think thanks* établissent des partenariats avec certains médias : le Cercle des économistes, animé par Jean-Hervé Lorenzi, a établi un partenariat avec *Le Monde* (pour le prix du meilleur jeune économiste), avec *Les Échos* (pour des tribunes régulières) et avec Radio classique (pour une émission quotidienne). La République des idées dispose, d'une collection aux éditions du Seuil et des colonnes ouvertes dans la presse de centre-gauche, à *Libération* ou au *Nouvel Observateur*. Quant à Fondapol peut compter sur l'aura médiatique de son directeur général, le politologue Dominique Reynié, *idem*.

²⁴⁸⁰ *Idem*.

²⁴⁸¹ MOOG Pierre-Emmanuel, *Les groupes de réflexion et d'influence en Europe*, Paris, *L'Express*, 2008.

²⁴⁸² Michel Rousseau, président de la *Fondation Concorde* a dénoncé en 2015 l'inégale répartition des subventions : ils ont obtenu cette même année 50 000 euros de subvention alors que certains ont obtenu un million d'euros. Les fondations politiques, comme *Fondapol*, *Jean Jaurès* ou *Robert Schuman*, ont été fortement subventionnées par l'Etat : *Fondapol* tire 75% de ses ressources des aides publiques, contre moins de 10% pour la *Fondation Concorde*. Ces subventions sont à la discrétion des ministères, aucune règle ne les régissant. FABRE Thierry, « La vérité sur le financement des *think thanks* », *Challenge's*, 20 septembre 2015.

s'appuie sur un réseau de plusieurs milliers d'adhérents et se présente comme « un mouvement d'éducation populaire »²⁴⁸³.

Le *think-thanks* occupent une place croissante dans l'espace public : grâce aux « moyens dont ils disposent et leurs modalités de fonctionnement, semblables à celle d'une entreprise légère, les think tanks se montrent extrêmement réactifs : ils s'avèrent, quand ce n'est pas eux qui le façonnent directement, capables de coller à l'agenda public de manière extrêmement serrée »²⁴⁸⁴. Leur travail consiste certes à évaluer des politiques publiques mais leur force réside dans leur capacité de « mise en ergonomie politique de leurs propositions »²⁴⁸⁵. Progressivement, une nouvelle division du travail politique s'est instaurée : « les partis politiques et leur personnel se tournent de plus en plus vers les jeux médiatiques du spectacle, s'appuyant dans leur communication sur les propositions de politiques publiques livrées avec les éléments de langage adéquats (les think tanks produisent des sortes de packs où se combinent politics et policies) élaborées sur le marché des think tanks »²⁴⁸⁶.

Le Parlement subit ainsi une très forte concurrence en matière d'évaluation des politiques publiques, avec laquelle il ne peut pas rivaliser : l'administration comme les acteurs privés disposent d'une expertise qui lui fait cruellement défaut. Parce qu'il est perçu comme un évaluateur contesté et contestable mais un commanditaire légitime, on peut dès lors se demander si l'avenir de l'évaluation parlementaire ne repose pas sur une collaboration étroite entre le Parlement et la Cour des Comptes.

B. Le nécessaire renforcement des moyens d'expertise

La relation entre l'évaluation des politiques publiques et le Parlement s'avère paradoxale : « d'un côté, les Parlements par leur légitimité démocratique sont a

²⁴⁸³ SCHWARTZ Antoine, *ibid.*, p. 62.

²⁴⁸⁴ SENECHAL Clément, « Les think-thanks : pour qui et comment ? », n°47-48, *Cité*, 2011/3, p. 317.

²⁴⁸⁵ *Idem.*

²⁴⁸⁶ *Idem.* C'est ainsi que les *think thanks* influencent les campagnes présidentielles : en 2007, le programme de Nicolas Sarkozy reprenait des propositions de l'Institut Montaigne ; quant à Terra Nova, il est à l'origine de l'organisation de primaires au PS.

priori l'organisation la mieux placée pour exercer un contrôle de l'activité de l'exécutif. Mais, en pratique, malgré des tentatives diverses, aucun modèle ne s'est imposé qui permette d'atteindre cet objectif»²⁴⁸⁷. En effet, en dépit de leurs ambitions, « *les Parlements ne sont jamais parvenus à exercer réellement cette fonction* »²⁴⁸⁸. Si en 2008 l'intention du Constituant de développer l'évaluation des politiques publiques au sein du Parlement était louable, ce dernier ne s'est pas donné les moyens matériels, méthodologiques et organisationnels pour exercer pleinement sa nouvelle compétence. Une collaboration renforcée avec la Cour des Comptes (1) ou d'autres organismes publics (2) pourrait lui permettre d'exercer réellement sa mission d'évaluation.

1. La Cour des Comptes, auxiliaire indispensable du Parlement

Si le Parlement est un évaluateur contesté, il apparaît en revanche comme un commanditaire légitime. Et ce d'autant plus que « *l'évaluation des politiques suppose une claire démarcation entre la commande politique et l'acte scientifique. La démarcation entre « évaluateurs », chargés de procéder aux investigations concrètes à l'aide de méthodes scientifiques, et les « lieux d'évaluations » d'où provient la commande politique permet d'éviter toute confusion des rôles des uns et des autres : dissociant le « moment politique » du « moment cognitif », elle assure le partage des connaissances [...] Cette distinction suppose dès lors l'indépendance des acteurs par rapport aux commanditaires de l'évaluation* »²⁴⁸⁹. Or, avec la réforme constitutionnelle de 2008 et l'attribution d'une compétence évaluative au Parlement, celui-ci est à la fois commanditaire et évaluateur : on peut dès lors se demander s'il ne devrait pas davantage déléguer la réalisation de l'évaluation proprement dite et se concentrer sur son traitement politique.

Si le Parlement français est réticent à l'idée de déléguer l'évaluation à des cabinets privés, il pourrait renforcer sa collaboration avec la Cour des Comptes, à l'image des pratiques anglo-saxonnes : le Parlement américain est considéré comme un contre-pouvoir privilégié : en conséquence, il dispose « *de pouvoirs constitutionnels importants, d'une*

²⁴⁸⁷ LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, *ibid.*, p. 80.

²⁴⁸⁸ *Idem.*

²⁴⁸⁹ CHEVALLIER Jacques, *Science administrative, op.cit.*, pp. 531-532.

forte autorité et surtout de moyens administratifs et financiers pour exercer un contrepoids puissant à l'égard de l'exécutif»²⁴⁹⁰. A cela s'ajoute la fragmentation des centres de pouvoirs au sein du Congrès et le poids politique de chacun de ses membres qui incitent les députés et sénateurs à exercer pleinement leurs fonctions, y compris en matière d'évaluation des politiques publiques²⁴⁹¹.

En matière d'évaluation des politiques publiques, le Congrès américain collabore étroitement avec le GAO.

Le *General Account Office*, soit « l'Office général de compatibilité », a été créé au sortir de la première guerre mondiale : ce conflit avait entraîné une forte augmentation des dépenses et de la dette publique, à laquelle la procédure budgétaire en vigueur ne permettait pas de faire face. Un ensemble de réformes ont alors été prises, visant à améliorer la « gouvernance publique » (*good government era*) : c'est dans ce cadre-là que le Congrès a adopté en 1921 le *Budget and Accounting Act*, qui délèguait au Président des États-Unis la responsabilité de préparer une proposition de budget annuel à partir de laquelle devait s'engager le débat parlementaire. En contrepartie, le contrôle comptable des dépenses publiques a été transféré à une nouvelle agence rattachée au pouvoir législatif, le GAO. Celui-ci constitue « le chien de garde du Congrès »²⁴⁹² : s'il s'agit d'abord d'une agence du Congrès, il remplit également un rôle de normalisation et de conseil au profit de l'administration fédérale. En outre, le GAO se considère comme étant directement au service du peuple américain, ce qui suppose qu'il puisse conduire des travaux de sa propre initiative et que ses rapports soient publics, d'autre part.

Ses missions ont progressivement évolué : à la fin de la seconde guerre mondiale, le GAO abandonne sa mission initiale de vérification comptable pour se concentrer sur la définition des normes comptables et l'audit de la comptabilité et la gestion des départements ministériels et des agences fédérales.

En 1965, les activités du GAO se diversifient à nouveau. Elmer Staats, économiste de formation, décida de diffuser au sein du GAO les méthodes analytiques alors en vogue au sein de la direction du Budget (notamment le *planning, programing, budgeting system* - PPBS²⁴⁹³). Il obtint gain de cause auprès du Congrès en démontrant que l'analyse des politiques publiques constituait pour le GAO une extension logique de ses missions d'audit. En 1967, une proposition de loi confia ainsi au GAO, à titre expérimental, l'évaluation des programmes de lutte contre la pauvreté engagés par l'administration Johnson²⁴⁹⁴. Le succès de cette initiative, réalisée par le personnel du GAO en collaboration avec de nombreux consultants extérieurs, confirma qu'il était en mesure d'évaluer des programmes politiquement sensibles sans trop de risques pour l'institution. En

²⁴⁹⁰ LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, *ibid.*, p. 81.

²⁴⁹¹ *Idem.*

²⁴⁹² BOURDIN Joël, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'information économique aux États-Unis*. Sénat. 2001. *op.cit.*, p. 161.

²⁴⁹³ C'est à dire l'équivalent de ce que sera la rationalisation des choix budgétaires dans les années 1970 en France.

²⁴⁹⁴ BOURDIN Joël, *ibid.*, pp. 158-159.

conséquence, le *Legislative Reorganization Act* de 1970, et surtout le *Congressional Budget and Impoundment Act* de 1974 confièrent expressément au GAO une mission complémentaire d'appréciation de l'efficacité des politiques et des administrations fédérales. Tout au long des années 70 et 80, le GAO s'investira de plus en plus dans l'évaluation, élargissant ses domaines d'intervention : politique²⁴⁹⁵, militaire²⁴⁹⁶, économique et financier. Pour réaliser ces évaluations dans ces multiples domaines, le GAO a créé, le 9 avril 1980, une division spécifiquement dédiée à l'évaluation²⁴⁹⁷ et a élargi son recrutement : il a ainsi engagé des économistes, des ingénieurs, des informaticiens, des enquêteurs professionnels²⁴⁹⁸. Aujourd'hui, les activités se regroupent en cinq grands pôles : le contrôle financier et le conseil juridique, la production de normes et de conseils en matière de comptabilité publique, l'audit des administrations, des systèmes d'information et des politiques publiques, l'évaluation des politiques publiques et l'expertise des choix publics.

Le GAO est d'abord connu en France pour l'évaluation des politiques publiques. Or, les rapports d'évaluation ne représentent « *qu'1 à 2% des rapports du GAO, réalisés par 80 chercheurs environ. Ils sont très divers tant par leur nature (évaluations ex ante de programmes proposés ou adoptés par le Congrès, évaluation de politiques publiques en cours, évaluations de politiques publiques ex post, voire évaluations des évaluations conduites par les départements ministériels), que par leurs sujets (depuis les programmes d'armements et la politique de lutte contre la drogue, jusqu'aux prestations sociales en faveur des personnes âgées). Ces rapports d'évaluation se distinguent notamment des rapports d'audit et de contrôle en ce qu'ils proposent rarement des recommandations de fond et, sauf en matière de gestion administrative des programmes en cours, se contentent plutôt d'identifier les effets des politiques publiques étudiées et, le cas échéant, « le pour et le contre » de solutions alternatives. Selon le GAO, ces rapports d'évaluation ont toutefois conduit à des inflexions majeures en matière de politiques publiques, comme l'arrêt de la production de bombes chimiques aux gaz neuro-toxiques, le développement de programmes d'aide aux jeunes sans domicile fixe ou le vote de lois fédérales fixant un âge minimum pour la consommation d'alcool. En outre, l'accumulation des rapports d'évaluation de politiques publiques par le GAO (plus de trois cents depuis 1980), ainsi que le recensement par le GAO des rapports d'évaluation réalisés par d'autres institutions, constituent aujourd'hui un corpus méthodologique précieux, ainsi qu'un ensemble de références permettant souvent de prédire rapidement les principaux effets potentiels de nouveaux programmes* »²⁴⁹⁹. Avec le GAO, le Congrès est doté d'un organe d'évaluation performant qui lui permet d'orienter efficacement l'action publique. Les raisons de ce succès tiennent en quatre points :

²⁴⁹⁵ En raison de la vague de défiance à l'encontre de l'Exécutif causée par la conduite de la guerre du Vietnam et l'affaire du *Watergate*, le Congrès eu recours au GAO pour bénéficier d'une expertise technique indépendante.

²⁴⁹⁶ Dans les années 80, le GAO a créé une agence d'audit autonome au sein du département de la défense. Elle a notamment eu à apprécier la conduite et la pertinence des grands programmes d'armement, et dénonça les surcoûts et les surfacturations systématiques des grands contrats d'équipement militaire.

²⁴⁹⁷ CHELIMSKY Eléonor, « L'évaluation législative au Congrès des Etats-Unis », in *Contrôle et évaluation parlementaire, op.cit.*, p. 188.

²⁴⁹⁸ Il s'agissait souvent d'anciens policiers, chargés d'enquêter sur des soupçons de fraude.

²⁴⁹⁹ BOURDIN Joël, *ibid.*, p. 173.

- la crédibilité des méthodes employées : fort de ses quarante ans d'expérience, le GAO est conscient que les politiques ne manqueront pas de contester les résultats de l'évaluations si ceux-ci ne les satisfont pas. Aussi, « *puisque ces critiques sont prévisibles, il faut que les méthodes des évaluateurs puissent contenir des assauts assez poussés, et que le plan de l'évaluation tienne compte, dès le début, de la probabilité de ces attaques* »²⁵⁰⁰ ;
- l'indépendance et l'objectivité des évaluateurs : ce besoin d'indépendance et d'objectivité vient du fait que l'évaluateur doit résister aux multiples efforts faits par l'administration pour perturber l'évaluation (dilution des questions posées, conclusions édulcorées etc.)²⁵⁰¹ ;
- la rapidité des réponses faites par les évaluateurs : si l'évaluation peut exiger deux ou trois mois de travail, si celle-ci prend trop de temps, elle peut devenir obsolète. Le GAO a donc essayé de raccourcir les délais d'évaluation²⁵⁰² ;
- la capacité des parlementaires à poser des questions justes : pour que l'évaluation soit efficace, il faut que les parlementaires posent des questions qui, potentiellement peuvent être embarrassantes ou polémiques et prennent ensuite les mesures législatives nécessaires²⁵⁰³.

En 2004, l'administration Bush a souhaité recentrer les activités du GAO et ses agences fédérales sur les activités d'audit et de mesure de performance. Le GAO, devenu le *Government Accountability Office*, a donc supprimé sa division spécialisée dans l'évaluation de programmes.

Si le Parlement britannique ne bénéficie pas du soutien d'une agence d'évaluation qui lui serait dédiée, il a développé, par convention, des partenariats avec des organes d'évaluations extérieurs. Il travaille notamment en étroite collaboration avec le *NAO*.

L'évaluation en Grande-Bretagne s'avère particulièrement dynamique. Les principaux acteurs institutionnels de l'évaluation sont :

- le *National Audit Office* (équivalent de la Cour des comptes), qui est un organe indépendant travaillant avec la commission de contrôle des comptes publics de la Chambre des communes. Le contrôle du *NAO* porte sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des départements ministériels et des organismes publics à travers les audits de performance, les examens spéciaux (courte étude analysant un dysfonctionnement particulier) et les évaluations de programmes.
- l'*Audit Commission* (organisme totalement indépendant, qui évalue l'efficience des services gérés par les collectivités locales)
- le Trésor, qui diffuse des normes pour le développement de l'évaluation
- les organismes d'inspection
- les services d'études et de recherches dépendant de l'administration de certaines collectivités locales²⁵⁰⁴.

²⁵⁰⁰ CHELIMSKY Eléonor, *ibid.*, p. 189.

²⁵⁰¹ *Idem.*

²⁵⁰² *Idem.*

²⁵⁰³ *Ibid*, p. 190.

²⁵⁰⁴ JACOB Steve, « Approche comparative des politiques publiques », *Pyramides, op.cit.*, p. 86.

Le Parlement britannique entretient des liens étroits avec le NAO. Pour des raisons structurelles d'abord : le Parlement nomme le *Comptroller and Auditor General*, qui dirige le NAO, et contrôle les moyens financiers dont dispose cet office. Viennent ensuite des raisons fonctionnelles : les rapports du NAO sont destinés à l'information du Parlement. Même si ces rapports sont essentiellement destinés au *Public Account committee* (PAC)²⁵⁰⁵, « *le statut de la PAC assurent aux travaux du NAO un très fort retentissement au sein du Parlement* »²⁵⁰⁶. En pratique, ces relations fonctionnelles entre le NAO et le Parlement se manifestent d'abord par une consultation systématique de la PAC sur le programme du NAO. En outre, le processus des contrôles du NAO comprend une étape parlementaire : c'est le cas pour les contrôles comptables, puisqu'il est de tradition que l'*Accounting Officer*, c'est-à-dire le directeur financier, d'un organisme dont les comptes ne seraient pas jugés corrects, vienne s'en expliquer devant la PAC ; c'est également le cas pour les audits de performances, qui généralement, sont soumis à l'examen formel de la PAC²⁵⁰⁷.

Comme le GAO, le NAO exerce la mission de commissaire aux comptes des ministères, à laquelle s'ajoute une mission d'audit de performance ; « *celle-ci donne lieu à l'élaboration de rapports, dits de « value for money, qui évaluent l'efficacité et l'efficience des programmes et actions publics des ministères* »²⁵⁰⁸. Le NAO n'évalue pas à proprement parler les politiques publiques mais effectue des « *examens de performance orientés vers la réduction des dépenses publiques* »²⁵⁰⁹. En effet, les rapports « *value for money* » du NAO regroupent différents types de travaux :

- les audits de performance : ils examinent tout ou partie d'une organisation afin de juger de son efficience et de garantir au Parlement qu'elle travaille de manière appropriée
- les examens spéciaux : ces études plus courtes analysent un dysfonctionnement particulier dans un système.
- les évaluations de programmes : elles cherchent à apprécier dans quelle mesure une organisation ou un programme a atteint ses objectifs²⁵¹⁰. Si en France les textes officiels parlent d'évaluation des politiques, dans les pays anglo-saxons, les textes parlent de l'évaluation de programmes : *en effet « la majeure partie des évaluations [du NAO] portent sur des programmes bien délimités tels que les transferts au secteur économique ou les programmes sociaux »* et non pas sur des politiques publiques au sens français du terme²⁵¹¹.

²⁵⁰⁵ Il s'agit de la commission en charge du contrôle budgétaire transversal de la Chambre des Communes.

²⁵⁰⁶ BOURDIN Joël, ANDRE Pierre, PLANCADE Jean-Pierre, *Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France, op.cit.*, p.143.

²⁵⁰⁷ *Idem.*

²⁵⁰⁸ BOURDIN Joël, *ibid.*, p. 145.

²⁵⁰⁹ PERRET Bernard, « *Fonctions, usages et processus de l'évaluation des politiques publiques* », communication, Genève, 18 juin 2013.

²⁵¹⁰ GOLDWORTHY Daniel in Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation en développement*, Rapport annuel, 1998, p. 34.

²⁵¹¹ PERRET Bernard, « *Le contexte français de l'évaluation : approche comparative* », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 9, n°2, 1994, p. 95.

Le NAO s'avère très productif : il sort une soixantaine de rapports par an dont chacun nécessite neuf mois de travail environ.

Puisque le Parlement français dispose de moyens internes d'évaluation limités, il pourrait avantageusement collaborer plus étroitement avec la Cour des Comptes, à l'image des rapports que le Parlement britannique entretient avec le *NAO*. Outre le fait que « *les politiques redoutent l'immixtion des technocrates dans la décision démocratique* »²⁵¹², développer le recours aux cabinets de conseil et d'audit exige des ressources budgétaires dont l'Assemblée nationale ne dispose pas²⁵¹³.

Un partenariat renforcé entre les deux institutions était difficilement envisageable il y a quelques années. La Cour a en effet toujours veillé à garantir son indépendance vis à vis du Parlement au fur et à mesure du renforcement de leur collaboration : suite à la décision du Conseil Constitutionnel de décembre 2001 relative à la LOLF, qui garantissait l'indépendance de la programmation de ses travaux, la Cour a développé « *la théorie de l'équidistance de la juridiction entre les pouvoirs constitutionnels exécutifs et législatifs* »²⁵¹⁴. Puis en 2008 avec la modification de l'article 47-2 de la Constitution, la Cour a réaffirmé son indépendance à l'égard du Parlement. Dix ans plus tard, les magistrats constatent que « *l'introduction de l'évaluation à la Cour marque un resserrement de sa relation avec le Parlement* »²⁵¹⁵ et dressent un bilan positif de ce travail commun²⁵¹⁶. Ce rapprochement entre les deux institutions s'est fait dans un esprit de respect mutuel : le Parlement a veillé à ne pas saturer la Cour de demandes d'évaluation ; quant au travail réalisé dans le cadre du CEC, on a vu qu'il s'effectue en concertation avec la Cour.

Le rapport d'activité du CEC pour la XIV^{ème} législature confirme que les demandes d'assistance adressées à la Cour se font selon un « *schéma [...], désormais bien établi et donnant satisfaction aux deux parties* :

- un échange de lettres entre le Président de l'Assemblée et le Premier président de la Cour pour sceller un accord sur le thème d'évaluation retenu ;
- l'établissement d'une feuille de route définie par les rapporteurs du CEC ;

²⁵¹² BERGEL Jean-Louis, « Problématique et méthode de l'évaluation législative », *op. cit.*, p. 199.

²⁵¹³ Comme en témoigne un administrateur de la division du contrôle : « *le temps est à l'économie...les budgets sont serrés et l'Assemblée cherchent à rationaliser ses dépenses au maximum. Même les ramettes de papiers sont limitées...alors recourir à des consultants pour évaluer les politiques publiques, n'y pensons même pas* ».

²⁵¹⁴ HAYEZ Philippe, « La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation », *op.cit.*, p. 709.

²⁵¹⁵ *Idem.*

²⁵¹⁶ *Idem.*

- la réalisation de l'évaluation ou, le cas échéant, de l'enquête évaluative, par la Cour, selon sa propre procédure ;
- la présentation devant le CEC, par le Premier président, des conclusions des travaux de la Cour ;
- l'établissement par les rapporteurs du CEC de leurs propres conclusions, à partir de celles de la Cour et de leurs travaux complémentaires autonomes, le tout donnant lieu à la publication d'un rapport sous le timbre du CEC comprenant en annexe la contribution de la Cour des comptes »²⁵¹⁷.

Cette dernière étant désormais rassurée sur la garantie de son indépendance, rien ne s'oppose à la mise en place d'un partenariat plus étroit, la Cour fournissant les évaluations au Parlement et celui-ci assurant leur traitement législatif et politique.

C'est également à cette conclusion que sont parvenus l'Assemblée nationale et le Sénat. Quelques difficultés résiduelles freinent encore la collaboration entre la Cour et le Parlement, telles que l'inadéquation entre le temps politique et la longueur des délais de réponse de la Cour – seize mois environ – ou le formalisme de l'élaboration des rapports. Le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur les moyens de contrôle et d'évaluation souhaite toutefois « renforcer la coopération entre le Parlement et la Cour en améliorant la fluidité des échanges dans le strict respect de l'indépendance de la juridiction financière »²⁵¹⁸. Lors de son audition par les députés, le président Migaud a affirmé que « la Cour concilie sa mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement et son indépendance grâce à une concertation étroite avec les représentants du Parlement ou du Gouvernement, même si ce dernier fait beaucoup moins appel à la Cour ». Les députés préconisent de prendre acte de cette situation : ils souhaitent donc modifier l'article 47-2 de la Constitution de manière à ce « qu'indépendamment de sa mission juridictionnelle, la mission d'assistance de la Cour au contrôle de l'exécution des lois financières et à l'évaluation des politiques publiques ne s'adresse qu'au Parlement »²⁵¹⁹, afin de créer une relation exclusive entre le Parlement et la Cour.

Quant au Sénat, il veut renforcer la collaboration du Parlement avec la Cour des Comptes en mentionnant dans la Constitution que « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de leur mise en œuvre »²⁵²⁰. Il souhaite également « étendre à toutes les commissions permanentes le droit reconnu à la commission des finances et à la commission des affaires sociales de demander des enquêtes à la Cour des comptes, en prévoyant un filtrage des demandes, par la Conférence des Présidents ou l'instauration d'un droit de tirage annuel »²⁵²¹.

²⁵¹⁷ BARTOLONE Claude, *ibid.*, p. 19.

²⁵¹⁸ Première conférence des réformes, *Propositions des groupes de travail*, Rapport, *op.cit.*, p. 205.

²⁵¹⁹ *Idem.*

²⁵²⁰ Sénat, *40 propositions pour une révision utile à la France*, proposition n°31, *ibid.*, p. 18.

²⁵²¹ *Idem.*

Depuis 2008, la Cour a renforcé son expertise en matière d'évaluation des politiques publiques. Suite aux premières évaluations réalisées, elle a lancé une réflexion méthodologique interne. En 2012, Didier Migaud, Premier Président, a confié à M. Claude Thelot, alors conseiller-maître en service extraordinaire, la mission d'animer une réflexion à partir du retour d'expérience de ces évaluations. Ce dernier a mené un travail approfondi de concertation dans chacune des sept chambres de la Cour, qui a abouti à une instruction du Premier Président le 10 juillet 2013. Suite à cette réflexion interne, la Cour considère qu'une politique est évaluable si elle respecte certains critères : elle doit produire des effets mesurables, être de taille intermédiaire, correspondre à une ancienneté moyenne, présenter des enjeux significatifs et être d'une complexité raisonnable. Cette approche rejoint les analyses du rapport commun réalisé par l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances en décembre 2012 sur le cadrage méthodologique des évaluations de politiques publiques²⁵²².

Depuis 2015, « *les travaux d'évaluation sont menés à la Cour dans le cadre des normes professionnelles spécifiques à cette mission* »²⁵²³ : la Cour procède systématiquement à une étude de faisabilité ; afin de distinguer le contrôle de l'évaluation, elle nomme des rapporteurs distincts de ceux qui contrôlent organismes publics concernés ; les parties prenantes sont clairement identifiées ; la publication des travaux est systématique²⁵²⁴. Si la Cour n'a pas créé de chambre spécifiquement dédiée à l'évaluation, un conseiller-maître, désigné par le Premier Président, est chargé d'animer et d'appuyer les équipes d'évaluation. Il dispose pour cela du « centre d'appui métier » (CAM), créé en 2013 au sein de la Cour, qui fournit les outils et l'aide méthodologique nécessaires, notamment en matière de recours aux méthodes quantitatives : guides, accès aux bases, données statistiques publiques et privées, acquisition de logiciels d'analyses et de traitements statistiques, sondages, *etc.* La Cour autorise également plus facilement le recours à l'expertise externe : en 2014, elle a poursuivi ses efforts pour perfectionner sa capacité à évaluer les politiques publiques en organisant des formations spécialisées au profit des rapporteurs²⁵²⁵.

²⁵²² Première conférence des réformes, *Propositions des groupes de travail*, Rapport, *op.cit.*, p. 205.

²⁵²³ MIGAUD Didier, *Rapport public annuel*, Tome II, Cour des comptes, 2017, p. 108.

²⁵²⁴ *Ibid.*, p. 710.

²⁵²⁵ *Idem.*

Si la Cour s'investit autant dans l'évaluation, c'est qu'elle y voit un moyen « *d'améliorer sa contribution à l'accomplissement de sa mission constitutionnelle d'information des pouvoirs publics et des citoyens tout en constituant un vecteur d'homogénéisation de la qualité générale de ses travaux* »²⁵²⁶. Même si la Cour veille à ne pas délaisser ses autres missions, la « *greffe* »²⁵²⁷ de l'évaluation a bien pris comme en témoignent les propos de Didier Migaud : « *il faut en finir avec les controverses de principe sur les évaluations et s'engager pour démultiplier, quantitativement et qualitativement, les évaluations dans notre pays, et la Cour des comptes est prête à apporter toute sa contribution dans cette entreprise* »²⁵²⁸. L'assistance de la Cour apparaît ainsi comme l'atout majeur du Parlement pour exercer pleinement sa mission d'évaluation : elle lui assure d'obtenir des évaluations de qualité et indépendantes. Un renforcement de la collaboration entre la Cour et le Parlement nécessiterait un renforcement des moyens humains et financiers de la Cour afin de lui permettre de remplir toutes ses missions.

Le Parlement peine à remplir à sa mission d'évaluation des politiques publique : seule l'Assemblée nationale, a tenté, à travers le CEC, d'exercer cette nouvelle mission ; elle n'est toutefois pas allée au bout de la logique de la réforme. Quant au Sénat, opposé à cette mission, il a choisi de l'interpréter de manière partielle, en contrôlant uniquement le contrôle de l'application des lois. La diffusion des pratiques d'évaluation s'avère, dix ans après la réforme, encore très limitée au sein du Parlement ; en outre, ce dernier reste trop faiblement outillé pour devenir un acteur de premier plan de la scène évaluative. L'avenir de l'évaluation des politiques publiques au Parlement repose aujourd'hui sur son partenariat avec la Cour des Comptes, à l'image des pratiques du Parlement britannique : depuis la LOLF en 2001, la Cour est devenue un allié essentiel pour l'Assemblée nationale et le Sénat en matière d'évaluation. Renforcer la collaboration entre le Parlement et la Cour entraînerait une meilleure diffusion de l'évaluation des politiques publiques dans les deux chambres, leur permettant ainsi de remplir leurs missions telles qu'elles sont définies à l'article 24 de la Constitution. D'autres partenariats peuvent être également envisagés.

²⁵²⁶ *Idem.*

²⁵²⁷ *Idem.*

²⁵²⁸ MIGAUD Didier, « Les cinq défis de l'évaluation », *op.cit.*, p. 858.

2. Les autres recours envisageables

Parce que la capacité du Parlement à évaluer les politiques publiques constitue un enjeu démocratique et institutionnel, l'Assemblée nationale, consciente de sa faiblesse en ce domaine, est à la recherche de nouveaux moyens d'expertise ; en 2017, ce fut l'un des axes de travail majeur du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation. Pour renforcer les moyens d'expertise du Parlement, celui-ci, dans un souci d'efficacité et d'économie, s'est d'abord tourné vers le développement de sa collaboration avec d'autres organes publics.

Le Parlement pourrait ainsi travailler en lien avec le Conseil économique, social et environnemental. Celui-ci s'est en effet doté en 2010 d'une délégation à la prospection et à l'évaluation des politiques publiques afin de « *de réfléchir aux principaux défis économiques, sociaux et environnementaux du futur et de contribuer à l'évaluation des politiques publiques* »²⁵²⁹, conformément aux nouvelles missions confiées au CESE par la loi organique du 28 juin 2010²⁵³⁰ ; cette délégation a produit sept rapports. Or, dans le cadre de la réforme institutionnelle qu'il a annoncé le 3 juillet 2017, le Président Macron souhaite faire du CESE « *une chambre du futur* »²⁵³¹ en améliorant notamment « *son interactivité avec le gouvernement et les deux autres assemblées législatives* »²⁵³². Le CESE souscrit à ce projet : il aimerait en effet voir « *son rôle renforcé sur "l'évaluation des politiques publiques, afin d'apporter l'expression de la société civile", en partenariat avec la Cour des comptes et le Défenseur des droits* »²⁵³³. Le Parlement pourrait ainsi établir une collaboration fructueuse avec le CESE, en lui déléguant la réalisation de certaines évaluations.

L'Assemblée nationale envisage également d'accroître les moyens d'expertise internes du Parlement. De nombreux députés entendus par le groupe de travail ont regretté de ne pas bénéficier de compétences plus diversifiées, comme des économistes, des

²⁵²⁹ www.lecese.fr, consulté le 23 janvier 2018.

²⁵³⁰ Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

²⁵³¹ MACRON Emmanuel, *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès*, 3 juillet 2017.

²⁵³² Courrier adressé par Patrick Bernasconi aux conseillers in « Le CESE veut être acteur de sa réforme », *Le Monde*, 17 novembre 2017.

²⁵³³ *Idem*.

statisticiens, des ingénieurs, ou encore des fiscalistes et des scientifiques au sein des assemblées. Celles-ci pourraient alors, pour répondre à ce besoin, favoriser « *la mobilité externe des administrateurs dans les services d'évaluation ou de contrôle de l'Exécutif où ils pourront acquérir de nouvelles compétences, en constituant des entités nouvelles relevant de son autorité mais avec un degré d'autonomie suffisant pour répondre au soupçon de partialité, ou encore en passant contrat avec des organismes académiques ou privés* »²⁵³⁴. Le groupe de travail propose également « *le rattachement au Parlement d'entités administratives déjà existantes qui complèteraient fort utilement les compétences détenues au Parlement et dont la vocation d'animation du débat public rejoint celles des assemblées parlementaires* »²⁵³⁵ ; ce transfert s'accompagnerait d'un transfert de budget afférent. Si l'on comprend l'intérêt d'un tel dispositif pour le Parlement, il semble peu probable que l'Exécutif accepte un tel transfert de compétence.

L'avenir de l'évaluation parlementaire semble désormais reposer sur le développement d'étroites collaborations entre le Parlement et d'autres organismes d'évaluation : elles permettraient au Parlement de bénéficier d'évaluations de qualité et concilieraient la position du Sénat avec celle de l'Assemblée nationale.

Il s'agit là d'un véritable enjeu démocratique : parce que le Parlement n'exerce que partiellement ses nouvelles compétences en matière de contrôle et d'évaluation, son image peine à être revalorisée.

²⁵³⁴ *Ibid.*, p. 209.

²⁵³⁵ *Idem.*

Section 3. L'impact sur l'image du Parlement

Le renforcement des fonctions de contrôle et d'évaluation était conçu comme un moyen de restaurer l'image du Parlement ; sans succès : non seulement l'impact des travaux de contrôle auprès du grand public reste faible (A) mais la défiance envers les élus ne cesse d'augmenter, engendrant des initiatives citoyennes destinées à contrôler l'activité des parlementaires (B).

A. La faible perception du contrôle et de l'évaluation

Si l'on constate depuis 2008 le développement du contrôle et de l'évaluation parlementaires, la diffusion de ces travaux reste faible. Pour des raisons conceptuelles d'abord : pour les citoyens, le Parlement vote la loi ; les fonctions de contrôle et d'évaluation sont méconnues, comme en témoignent les assistants parlementaires.

« Chaque trimestre, les députés peuvent faire visiter l'Assemblée nationale à trois groupes de cinquante personnes. Le plus souvent, personne ne sait que le Parlement contrôle l'action du Gouvernement et évalue les politiques publiques. Lors de ces visites, les gens découvrent que le travail du député ne se résume pas à s'asseoir dans l'Hémicycle et lever la main pour intervenir. On leur fait comprendre que les questions au Gouvernement ne sont pas représentatives des débats qui se tiennent d'habitude sur les textes de loi. Et surtout, on explique que si les députés ne siègent pas dans l'Hémicycle, ils travaillent en commission permanente, assistent à des réunions au sein de groupes d'études ou d'amitié... Il y a un véritable effort pédagogique à faire pour promouvoir les travaux parlementaires et revaloriser l'image de l'institution »²⁵³⁶.

Le Parlement, conscient de cette méconnaissance, s'est résolu à « s'ouvrir à la curiosité des citoyens »²⁵³⁷. Les visites du Palais Bourbon sont l'occasion d'expliquer le fonctionnement de l'institution parlementaire : un film est projeté pour expliquer quelles sont les différentes missions des parlementaires, les moyens dont ils disposent

²⁵³⁶ Entretien avec un assistant parlementaire.

²⁵³⁷ URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, op.cit., p. 219.

et les différentes étapes du processus législatif. Ce film est également disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale.

Le Parlement veille désormais à mieux communiquer : il organise de nombreux événements culturels et politiques : expositions, remises de prix, conférences... L'Assemblée nationale et le Sénat ont également créé des chaînes de télévision, hébergées dans leurs locaux²⁵³⁸ : *LCP* et *Public Sénat*. Y sont diffusés des débats, des documentaires, des émissions de décryptage politique et les questions d'actualité en direct. Si ces chaînes traitent de l'actualité politique parlementaire, aucune émission n'est dédiée à l'actualité des travaux de contrôle et d'évaluation ; ces derniers sont mentionnés au détour de débats ou de documentaires.

La révision constitutionnelle de 2008 invitait les assemblées à mettre à la disposition des citoyens « *des éléments nouveaux d'information et de réflexion sur le fonctionnement de l'État en général* »²⁵³⁹ ; pour cela elles doivent « *emprunter de manière organisée et systématique les différents canaux susceptibles d'atteindre le citoyen* »²⁵⁴⁰. Les assemblées ont donc investi le *web*. Les sites Internet de l'Assemblée nationale et du Sénat font l'objet d'améliorations régulières afin d'en perfectionner la clarté et l'ergonomie²⁵⁴¹ : y figurent le rôle du Parlement, celui de

²⁵³⁸ LCP se trouve dans les sous-sols du Palais Bourbon.

²⁵³⁹ DELCAMP Alain, « Le contrôle parlementaire : comment le rendre plus attractif », *op. cit.*, p. 127.

²⁵⁴⁰ *Idem.*

²⁵⁴¹ Le site Internet du Sénat a connu une refondation complète en 2010 et fait depuis l'objet d'améliorations constantes, qui semblent satisfaire les citoyens : la fréquentation du site est passée en cinq ans de 10 à plus de 14 millions de visites, et de 32 à 36 millions de pages vues. Le Bureau du Sénat a adopté en octobre 2016 un « plan d'action numérique ». Comme le précise ce plan, le Sénat a « *su prendre le tournant du numérique et a joué un rôle de pionnier. Toujours en avance sur ce sujet, il a développé depuis déjà longtemps une politique d'ouverture et de transparence, qui s'est traduite par la création d'un site Internet dès 1996, l'implantation de l'application AMELI pour le dépôt électronique des amendements en 2001 et de l'application En Séance en vue du suivi de la séance en temps réel en 2014, ainsi que par l'ouverture en open data de la plupart des données relatives aux travaux législatifs et de contrôle depuis octobre 2013. À la suite de la constitution au sein du Bureau d'une délégation chargée des nouvelles technologies numériques, de l'open data et d'Internet, le rapport établi en juin 2015 par le président de cette délégation, M. Thierry Foucaud, a tracé des pistes de progression vers une ouverture et une transparence encore plus larges. Aussi le Bureau du Sénat a-t-il souhaité, au moment où la France vient de prendre la présidence pour un an du « Partenariat pour un gouvernement ouvert » (« PGO »), que le Sénat apporte sa contribution, dans le respect du principe de séparation des pouvoirs et de l'autonomie du Parlement, au plan d'action national élaboré par le Gouvernement dans le cadre de ce partenariat* ».

l'Assemblée en question²⁵⁴², les activités dans l'Hémicycle, en commissions *etc...* Les sites de chaque assemblée sont dotés d'une plateforme de vidéos à la demande où sont disponibles l'intégralité des travaux du Sénat et de l'Assemblée filmés en séance, en commission ou en délégation, qu'ils soient législatifs ou de contrôle²⁵⁴³; cette plateforme contribue à la diffusion des travaux de contrôle et d'évaluation. Les assemblées cherchent enfin à développer sur leur site Internet les plateformes participatives afin de créer une interaction avec les citoyens. A titre expérimental, plusieurs séances de « questions-réponses » ont été organisées avec le président du Sénat d'une part, et une dizaine de sénateurs d'autre part, pour échanger avec les citoyens sur des sujets débattus au Sénat²⁵⁴⁴.

Parce que les assemblées souhaitent développer des contacts directs avec les citoyens, elles ont investi les réseaux sociaux. L'Assemblée nationale et le Sénat se sont dotés de pages *Facebook* sur lesquelles ils mettent en avant les textes en cours d'examen et les travaux de contrôle²⁵⁴⁵. Ainsi, à l'occasion de la clôture de la XIV^{ème} législature, l'Assemblée nationale a diffusé sur son compte *Facebook* une courte vidéo de trois minutes dressant le bilan de l'activité de la législature; elle a été vue plus de dix millions de fois. Les assemblées détiennent également un compte *Twitter*²⁵⁴⁶, qui s'avère très utile pour promouvoir les travaux de contrôle: ainsi, le 29 mars 2017, l'Assemblée nationale a annoncé sur son compte *Twitter* la conférence de presse sur le dernier rapport de l'OPECST²⁵⁴⁷. Les réseaux sociaux constituent un bon vecteur de communication pour le Parlement: il maîtrise ainsi le contenu du message et sa diffusion. Internet permet également de toucher un public large, au-delà même

²⁵⁴² Les moyens financiers et matériels des parlementaires, leur mode d'élection, leurs missions *etc...*

²⁵⁴³ Le Plan d'action numérique de 2016 prévoit que « dans le courant de l'année 2017, cette vidéothèque sera enrichie d'un dispositif de reconnaissance vocale des intervenants et de transcription automatique des débats destiné à faciliter la recherche dans le contenu des vidéos ».

²⁵⁴⁴ Le plan d'action numérique prévoit le développement d'autres plateformes: en ce qui concerne les commissions, pour développer le dialogue avec les citoyens, le Sénat envisage la mise en place par une commission d'une plate-forme interactive pour communiquer sur les résultats de ses travaux, après l'adoption de son rapport et de son texte. D'autre part, le président du Sénat a envisagé la mise en place d'une plate-forme d'écoute des 550 000 élus territoriaux. Enfin, le Sénat étudie la possibilité de mettre en place un mini-studio mobile connecté qui permettrait aux sénateurs de s'exprimer directement sur les réseaux sociaux du Sénat, à l'occasion de l'adoption de textes en commission et en séance publique ou à toute autre occasion.

²⁵⁴⁵ En mai 2017, la page Facebook du Sénat comptait 64 051 fans; celle de l'Assemblée 95 692.

²⁵⁴⁶ En octobre 2016, le Plan numérique du Sénat précisait qu'avec plus de 330 000 abonnés ou *followers*, il se place au 6^{ème} rang des institutions françaises sur *Twitter*.

²⁵⁴⁷ L'Assemblée nationale a diffusé le message suivant sur compte Twitter le 29 mars 2017: « #OPECST conf de presse mercredi à 11h sur le rapport #biotechnologies #CRISPR (Cas9) avec JY Le Deaut et @CProcaccia #DirectAN ».

des frontières de l'Hexagone, ce qui n'est pas toujours le cas avec les médias traditionnels.

En effet, la diffusion des travaux de contrôle dans la presse reste, de manière générale, faible. Certains rapports bénéficient d'une bonne couverture, soit parce qu'ils « *collent à l'actualité* »²⁵⁴⁸ – c'est le cas notamment de ceux des commissions d'enquête – soit parce que leur auteur est connu. Le manque de notoriété de certaines structures n'aide pas à la diffusion de leurs travaux : si les travaux de l'OPESCT bénéficient d'une large couverture médiatique, ceux du CEC, sauf exception, sont encore peu diffusés, notamment parce que « *la structure est encore mal connue des journalistes : ils se demandent généralement pourquoi c'est le comité qui a traité le sujet et non pas une commission permanente* »²⁵⁴⁹. Les rapports de contrôle ou d'évaluation, souvent très techniques, ont tendance à intéresser seulement la presse écrite spécialisée.

Plus inquiétant, lorsque les travaux de contrôle ou d'évaluation sont connus, ils ne valorisent pas forcément l'image du Parlement : le système de binôme transpartisan n'est pas forcément bien perçu dans l'opinion, comme en témoignent deux chargés de mission du groupe LR.

*« Si les gens peuvent comprendre qu'un député de la majorité soit obligé de travailler avec un député de l'opposition, ils ne comprennent pas l'idée des préconisations communes : pour certains, ça illustre le système « UMPS » dénoncé par le Front national ; pour d'autres, ça tient du syndrome de Stockholm. Du coup, nous, au niveau des groupes, il nous est politiquement très difficile de promouvoir les travaux de contrôle transpartisan : on ne veut pas donner au FN des bâtons pour se faire battre »*²⁵⁵⁰.

On touche ici aux limites du travail transpartisan : leur traitement politique et médiatique. Si le caractère transpartisan des travaux de contrôle ou d'évaluation confère *a priori* aux parlementaires un gage de neutralité et de rationalité²⁵⁵¹, il se

²⁵⁴⁸ Entretien avec un chargé de mission du groupe SRC.

²⁵⁴⁹ Entretien avec Philippe Lamy, directeur du CEC.

²⁵⁵⁰ Entretien avec deux chargés de mission du groupe Les Républicains.

²⁵⁵¹ Comme en témoigne un rapporteur UMP du CEC sous la XIII^{ème} législature : « *Il faut exprimer le clivage. Mais le binôme transpartisan est une bonne chose. Si c'est l'opposition seule qui évalue, ça*

heurte aux représentations collectives : prévaut toujours l'idée que si les parlementaires peuvent éventuellement partager un constat sur une situation donnée, les solutions proposées ne peuvent manquer de refléter leur appartenance politique respective. Cette perception négative du contrôle transpartisan reflète la suspicion persistante à l'encontre des parlementaires, malgré les efforts déployés depuis 2008 pour revaloriser leur travail.

B. Une vigilance citoyenne en plein essor

Dans l'esprit du Constituant, développer le contrôle et l'évaluation parlementaire était la condition « *d'une plus grande confiance des citoyens dans le fonctionnement de la démocratie* »²⁵⁵². Or le lien de confiance entre les Français et leurs élus semble rompu : une étude menée par le CEVIPOF en 2016 a montré que seulement 39% des sondés faisaient confiance à leur député²⁵⁵³.

Suite à ce mouvement de défiance, des initiatives citoyennes se sont développées pour surveiller l'activité de chaque parlementaire et mesurer son efficacité : ainsi, le collectif « Regards Citoyens »²⁵⁵⁴ a lancé *Nosdéputés.fr* et *Nossénateurs.fr*. Ces deux sites visent à

va être rédigé par des collaborateurs qui, pour faire du zèle, vont dire du mal ; si c'est rédigé par un gars de la majorité, ça va être très complaisant, pour les mêmes raisons. A deux on neutralise cet aspect. Ça plait beaucoup localement. Les gens étaient contents : un type de droite et un type de gauche qui viennent les voir pour parler de choses sérieuses, d'un sujet qui les concernent, les gens se disent que c'est un vrai sujet. Moi, je me suis vanté de pouvoir dire, voici mon collègue socialiste ; ça me donne une crédibilité formidable, mon travail vaut de l'or : ce n'est pas seulement le mien c'est aussi celui d'un gars socialiste ».

²⁵⁵² Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une Ve république plus démocratique, op.cit.*, p. 30.

²⁵⁵³ CEVIPOF, *Baromètre de la confiance politique*, janvier 2016. Le CEVIPOF a mis en place un baromètre de la confiance politique afin de mesurer la valeur cardinale de la démocratie : la confiance. Depuis 2009, il dévoile les niveaux de confiance accordés aux acteurs politiques, sociaux et économiques par les Français. Il comprend sept vagues d'études : janvier 2010, la confiance en soi dans les crises économiques ; janvier 2011, la confiance dans tous ses états ; octobre 2011, la défiance politique à la veille des élections de 2012 ; janvier 2013, L'avenir par le pessimisme ; janvier 2014, la confiance aux élus locaux avant les municipales ; janvier 2015, sursauts et dérélitions ; janvier 2016, la résilience.

²⁵⁵⁴ *Regards Citoyens* est un collectif formé en juillet 2009 à l'initiative de quatre citoyens qui se sont rencontrés sur Internet. Leur but est « *de proposer un accès simplifié au fonctionnement de nos institutions démocratiques à partir des informations publiques* ». Le collectif s'est rapidement

« mettre en valeur l'activité parlementaire des députés de l'Assemblée nationale Française. En synthétisant les différentes activités législatives et de contrôle du gouvernement des élus de la nation, ce site essaie de donner aux citoyens de nouveaux outils pour comprendre et analyser le travail de leurs représentants »²⁵⁵⁵. Cette synthétisation est en fait une quantification de l'activité parlementaire : chaque député ou sénateur dispose d'une fiche où figurent ses informations personnelles²⁵⁵⁶, ses responsabilités au sein du Parlement²⁵⁵⁷, ses travaux de contrôle, ses propositions de loi et les textes des lois dans lesquels il s'est particulièrement investi. Le site recense l'activité des parlementaires sur la base de dix critères : les semaines d'activité, la présence en commission, le nombre d'interventions en commission, les interventions longues dans l'Hémicycle, les amendements proposés²⁵⁵⁸, les rapports d'information, les propositions de loi dont le parlementaire est à l'origine, les propositions de loi cosignées, le nombre de questions écrites, le nombre de questions orales. Un graphique représente « la participation globale au cours de toute la législature (Hémicycle et commission) »²⁵⁵⁹.

Cette initiative a créé sur les parlementaires, notamment les députés, « une réelle pression »²⁵⁶⁰ : si *Regards Citoyens* affirme se contenter de compiler des données brutes sur l'activité des parlementaires²⁵⁶¹, ces dernières permettent à la presse d'établir des

agrandi et compte désormais une quarantaine de membres et sept administrateurs.
www.regardscitoyens.org

²⁵⁵⁵ www.nosdéputés.fr, consulté le 3 mars 2017.

²⁵⁵⁶ Circonscription, groupe et parti politique, profession, site Internet, page *Facebook*, compte *Twitter*...

²⁵⁵⁷ Commission permanentes, présidence ou vice-présidence de groupe d'étude, d'amitié etc...

²⁵⁵⁸ Qui sont en réalité les amendements déposés par le député ou ceux qu'il se contente de cosigner.

²⁵⁵⁹ www.nosdéputés.fr, consulté le 3 mars 2017.

²⁵⁶⁰ Entretien avec un député LR de l'Yonne.

²⁵⁶¹ Pour répondre aux critiques dont fait l'objet la démarche de *Regards Citoyens*, ces derniers assument la subjectivité des critères d'analyse retenus : « la collecte automatique des données du *Journal Officiel* et du site de l'Assemblée nationale nous permet aujourd'hui de dévoiler et mettre à disposition des jeux de données d'une grande richesse. Avec sa synthèse, *NosDeputés.fr* en propose une sélection : interventions en séance et commissions, présences, amendements, questions, rapports, propositions de loi, ... Réaliser un classement suppose de choisir parmi tous ces critères et de définir l'importance de chacun. Mais lesquels favoriser ? Comment définir les éléments à mettre en valeur sans risquer de favoriser ou dévaloriser certaines méthodes de travail ? Prendre en compte par exemple le nombre d'amendements signés favoriserait automatiquement l'opposition, plus prompte à modifier le texte du gouvernement. À l'inverse, le nombre d'amendements adoptés donne nécessairement l'avantage à la majorité, plus apte à faire voter ses dispositions.

Les interventions d'un député en hémicycle ou en commission constituent sans doute son travail le plus palpable : en plus de mettre en valeur des prises de position, elles peuvent être révélatrices d'un

classements. Le plus souvent, les médias se contentent d'un ou deux critères pour départager les élus : généralement il s'agit du nombre de semaines d'activité, du nombre d'interventions en commission ou de questions posées²⁵⁶². Tous les parlementaires, députés et sénateurs, craignent d'y figurer en mauvaise position ; en revanche, ceux qui arrivent en tête des classements n'hésitent pas à le revendiquer sur leur site Internet et les réseaux sociaux²⁵⁶³.

En 2014, *Le Parisien* avait établi un classement des députés les plus actifs. Charles de Courson, député UDI de la Marne, François Brottes, député PS de l'Isère, et de Christophe Caresche, député PS de Paris, étaient arrivés en tête du classement avec quarante semaines de présence à l'Assemblée sur quarante. Franck Marlin, député UMP de l'Essonne, était arrivé tout en bas du classement avec une seule semaine de présence sur toute l'année 2014.

Venait ensuite le classement des députés qui avaient signé le plus d'amendements : 1^{er} : Patrick Hetzel (UMP, Bas-Rhin) 2312 amendements signés ; 2^e : Véronique Louwagie (UMP, Orne) 2073 ; 3^e : Damien Abad (UMP, Ain) 2054 ; 4^e : Lionel Tardy (UMP, Haute-Savoie) 1922 ; 5^e : Dino Cinieri (UMP, Loire) 1915. Les mauvais élèves étaient les Marseillais Sylvie Andrieu (NI) et Patrick Mennucci (PS) avec aucun amendement signé en douze mois.

Le dernier critère retenu par *Le Parisien* était le nombre de questions écrites : 1^{er} : Thierry Lazaro (UMP, Nord) 1213 questions écrites ; 2^e : Véronique Louwagie (UMP, Orne) 1053 ; 3^e : Pierre Morel-A-L'Huissier (UMP, Lozère) 848 ; 4^e : Philippe Le Ray (UMP, Morbihan) 642 ; 5^e : Isabelle Le Callenec (UMP, Ille-et-Vilaine) 600²⁵⁶⁴.

En 2017, le site *Capital.fr* a lui aussi établi son classement, avec l'aide de René Dosière, sur la base de six critères : le nombre de rapports rédigés, d'amendements proposés, de présences en commission, d'interventions dans l'hémicycle, de propositions de loi écrites et de questions orales. Le magazine

travail de fond sur les amendements, les rapports ou les propositions de lois. À l'opposé, bien qu'elle reflète assurément un soutien politique, la seule signature de questions écrites ou d'amendements est un travail difficile à évaluer : leur préparation est souvent dévolue aux assistants parlementaires et un parlementaire peut parfois se contenter de suivre l'avis de son groupe politique ou de relayer les textes d'un groupe de pression.

Comment prendre en compte alors de tels éléments ? À Regards Citoyens, nous pensons que ce n'est pas notre rôle de trancher. NosDeputes.fr vise avant tout à donner accès aux informations brutes, à mettre en valeur le fond des débats et à favoriser l'émergence d'expertises citoyennes. Établir une grille d'évaluation est un exercice difficile et nous estimons que ce travail doit rester à l'appréciation et la compréhension de chacun. Nous avons donc choisi sur NosDeputes.fr de ne pas proposer de tel classement. La synthèse sur 12 mois glissants proposée permet simplement d'ordonner les députés en activité en fonction d'un seul critère au choix », www.regardscitoyens.org, consulté le 22 mai 2017

²⁵⁶² Atlantico.fr, « Assemblée nationale : le palmarès des bons et des mauvais élèves de l'hémicycle », 3 août 2014.

²⁵⁶³ Patrick Hetzel, député UMP du Bas-Rhin, avait été classé par le *Parisien* comme « l'amendeur en chef » avec 2312 amendements signés en 2014. Il avait alors mis sur son site Internet le lien vers l'article du *Parisien* afin de faire valoir auprès de ses électeurs sa bonne place dans le classement.

²⁵⁶⁴ LE PARISIEN, « Le palmarès des députés les plus actifs à l'Assemblée nationale », 3 août 2014.

a attribué des points en fonction de leur classement respectif sur chacun de ces critères, avec un coefficient double pour les rapports rédigés et les amendements proposés, parce qu'ils exigent plus de travail. Afin de ne pas fausser la comparaison, n'ont été retenus que les 504 députés ayant effectué un mandat complet depuis l'élection législative de 2012. André Chassaigne, député communiste du Puy-de-Dôme est arrivé en tête du classement avec 260 présences en commission, 1600 amendements, 11 rapports. Viennent ensuite le député écologiste Denis Baupin et Eric Ciotti, député LR des Alpes-Maritimes. En revanche, Bernard Brochand, député Républicain des Alpes-Maritimes, arrive tout en bas du classement avec aucune intervention dans l'Assemblée, aucun rapport, aucun amendement... Des ténors de la politique ont également brillé par leur manque d'implication dans les travaux parlementaires : André Santini, maire d'Issy-les Moulineaux, n'a produit aucun rapport et n'est intervenu que sur quatre petites lois dans l'Hémicycle en cinq ans. Quant à Jean-Christophe Cambadélis, députés PS et Secrétaire général du PS, il n'a produit aucun rapport, amendement ou proposition de loi sur toute la législature. Bruno Le Maire, député LR de l'Eure, n'a déposé qu'un seul rapport et n'a participé qu'à une vingtaine de commissions²⁵⁶⁵.

Les sénateurs sont soumis au même traitement. *Capital.fr* avait également établi le classement des sénateurs les plus actifs en 2015. Pour l'établir, le site avait pris en compte le nombre de semaines d'activité, intégrant les prises de paroles dans l'Hémicycle et les présences en commission, recensées sur l'année 2015. Il avait ensuite retenu le nombre de commissions où chaque parlementaire a pu être noté présent. Enfin, pour évaluer leur présence aux séances de questions au gouvernement, il a comptabilisé les questions que chacun a pu poser à l'exécutif. Jean-Claude Lenoir (UMP), sénateur de l'Orne, est arrivé en tête du classement avec trente-neuf semaines de présence sur quarante, 292 interventions dans l'Hémicycle et quarante-sept questions au Gouvernement. Parmi les moins bien notés le Marseillais Jean-Noël Guérini, avec seulement six semaines de présence, ou encore Gérard Collomb, également maire de Lyon, avec huit semaines de présence²⁵⁶⁶.

Cette surveillance constante a fini par engendrer des effets contre-productifs. Les données recueillies par *nosdéputés.fr* et *nossénateurs.fr* sont purement quantitatives : ainsi lorsque sont recensées les interventions d'un parlementaire dans l'Hémicycle, on ne distingue pas la défense d'un amendement et une simple remarque faite à la cantonade ; les deux interventions comptent indifféremment pour un point. Il en va de même pour les travaux de contrôle : une question écrite, qui demande dix minutes de préparation, compte autant qu'un rapport élaboré dans le cadre du CEC et qui aura nécessité un an de travail, ce que dénonce le sénateur Jean-Pierre Sueur²⁵⁶⁷. Bernard Accoyer, ancien

²⁵⁶⁵ www.capital.fr, « Les députés qui bossent et ceux qui glandent...notre classement », 13 avril 2017.

²⁵⁶⁶ www.capital.fr « Sénateurs : les absents qui risquent de se faire sucrer leurs indemnités », 14 avril 2015.

²⁵⁶⁷ « Certains rapports font plus de 900 pages et d'autres seulement trois. Pourtant, tous deux seront comptabilisés de la même manière. Il faut veiller à ne pas utiliser des critères qui n'ont aucune

président de l'Assemblée, s'était lui aussi insurgé contre ces « échelles de Richter » de l'activité parlementaire, « estimant que le présentéisme n'était pas un indicateur significatif de la valeur d'un député et que l'absentéisme pouvait cacher des problèmes personnels »²⁵⁶⁸. Quant à Jean-Jacques Urvoas, il a appelé ses collègues parlementaires à ne pas tomber dans le piège d'une « fétichisation du chiffre »²⁵⁶⁹. Il s'agit en effet d'un véritable risque : devant le succès de *nosdéputés.fr* et *nossénateurs.fr*, les classements se multiplient : dernièrement c'est l'influence des députés de la XIV^{ème} législature qui a été mesurée.

L'agence de communication *Rumeur Publique* a établi le palmarès des députés les plus influents de la XIV^{ème} législature. Trois critères ont été retenus : l'activité du parlementaire, basée sur le nombre d'amendements que le député a fait adopter et le nombre de rapports dont il est l'auteur depuis le début du quinquennat. S'ajoute ensuite le poids dans les médias en comptant sur l'année 2016, à partir du nombre de citations de chacun dans la presse locale et nationale. Enfin, la capacité à être suivi et relayé sur les réseaux sociaux, Twitter et Facebook. L'agence a dégagé quatre grands profils :

- « les pros de l'influence », qui ont réussi à faire entendre leurs positions aussi bien au sein de l'Assemblée qu'auprès des médias et sur les réseaux : Christian Paul (n°1 du classement général), chef de file des Frondeurs. Il a fait adopter de nombreux amendements contre l'avis du Gouvernement et l'a critiqué ouvertement dans la presse. Laurent Grandguillaume (n°2) est surnommé « le Démineur » par la presse en raison de la capacité qu'on lui prête à traiter des dossiers difficiles (oppositions entre artisans et auto-entrepreneurs, entre les taxis et Uber...). A chaque fois, ses négociations – qu'il médiatisait et menait parfois en direct sur les réseaux sociaux – ont débouché sur l'adoption de propositions de loi ou d'amendements en ligne avec ses préconisations. Eric Ciotti (n°3), bien que siégeant dans l'opposition, a par exemple gagné la bataille médiatique qu'il mène depuis 2012 sur la légitime défense des policiers en faisant reprendre et adopter ses propositions de loi par la gauche début 2017.
- « les piliers du Parlement » : ce sont ceux qui contribuent le plus efficacement au travail parlementaire, en faisant par exemple adopter des amendements, mais ils sont peu connus du grand public. Valérie Rabault, Gérard Bapt, Razy Hammadi et Lionnel Tardy ont été distingués.
- « les stars des médias » : ils ne sont pas ceux qui contribuent le plus au travail parlementaire, mais utilisent au mieux la presse pour faire passer leurs positions. Font partie de cette catégorie François Fillon, Jean-Christophe Cambadélis, Benoît Hamon ou Cécile Duflot.

valeur », SUEUR Jean-Pierre in PERISSE Mathieu, « Comment évaluer le travail des parlementaires ? », *Slates*, 16 septembre 2012.

²⁵⁶⁸ *Le Parisien*, *idem*.

²⁵⁶⁹ « Il faut prendre garde à cette prétention à la scientificité, dans notre société où l'on veut tout noter. Je me suis battu contre la culture du chiffre dans la police, je ne voudrais pas que les parlementaires tombent dans les mêmes travers », URVOAS Jean-Jacques, *idem*.

- « Les as du clavier » : ils sont les meilleurs pour toucher efficacement une cible spécifique, qu'ils ne pourraient pas forcément atteindre via la presse traditionnelle notamment. C'est le cas de Marion Maréchal Le Pen (n°1 sur *Facebook*), Nathalie Kosciusko-Morizet (n°1 sur *Twitter*) ou d'autres moins connus comme Valérie Fourneyron et Lionel Tardy sur *Twitter* ou Thierry Robert et Annick Le Loch sur *Facebook*²⁵⁷⁰.

Ce système de classement sur des bases purement quantitatives incite les parlementaires à recourir à des tactiques pour gonfler leurs statistiques. Afin de s'assurer une bonne place dans le classement, beaucoup ont demandé à leurs assistants parlementaires de rédiger cinq à dix questions écrites par semaine²⁵⁷¹ ; d'autres ont pris des stagiaires pour en écrire à la chaîne. D'autres encore exigent de leurs collaborateurs qu'ils leur préparent une question avant chaque réunion de commission, afin « *d'avoir un maximum de points dans le classement nosdéputés.fr* »²⁵⁷² ; là encore, une simple question compte autant qu'une intervention de fond ou la présentation d'un rapport.

Le travail parlementaire ne peut donc se limiter à une analyse comptable : « *l'assiduité ne constitue qu'un indicateur relativement frustré de l'activité parlementaire puisqu'elle ne traduit pas nécessairement l'influence réelle exercée par un député* »²⁵⁷³ ; en outre, cette méthode risque de démotiver les parlementaires qui travaillent sur les dossiers de fond. Les députés qui s'investissent dans les travaux de contrôle constatent avec amertume que ce classement ne prend pas en compte leur implication, comme en témoigne un député :

*« Quand on travaille sur un rapport d'information, on ne peut pas être partout. Ça signifie parfois qu'on est parfois moins présent dans l'Hémicycle ou en commission. Non seulement on est pénalisé dans le classement mais notre rapport ne sera pas valorisé pour autant sur le site nosdéputés.fr. Ça ne pousse vraiment pas à s'investir dans les activités de contrôle ou d'évaluation »*²⁵⁷⁴.

²⁵⁷⁰ Rumeur Publique, *Législature 2012-2017. Les députés les plus influents à l'Assemblée nationale, dans la presse et sur les réseaux sociaux*, études, février 2017.

²⁵⁷¹ Un assistant parlementaire d'une députée des Ardennes témoigne : « *Ma patronne m'a demandé de prendre le Figaro ou Le Monde et d'écrire dix questions écrites par semaine pour se maintenir dans le classement* ».

²⁵⁷² Entretien avec l'assistante parlementaire d'un député UDI de la Mayenne.

²⁵⁷³ NAVARRO Julien, VAILLANT Nicolas-Gérard, WOLFF François-Charles, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français. L'apport des techniques de frontières non paramétriques », *op.cit.*, p. 614.

²⁵⁷⁴ Entretien avec un député LR sous la XIV^{ème} législature.

De plus, on assiste à un certain dévoiement des procédures parlementaires : les questions en commission permanente ne sauraient être posées « *pour avoir des points* »²⁵⁷⁵ mais pour contribuer utilement au débat parlementaire et à l'information des députés et sénateurs. Quant aux questions écrites, elles sont censées porter sur la politique du Gouvernement ou relayer un problème réglementaire ou législatif particulier.

Alain Vidalies, Ministre des relations avec le Parlement de 2012 à 2014, n'a pas manqué de dénoncer « *les effets dangereux, voire perniciose sur le travail parlementaire* »²⁵⁷⁶ de ce type de classement²⁵⁷⁷. La présidence de l'Assemblée nationale s'est également inquiétée de ce détournement de la procédure des questions écrites, en contradiction totale avec l'esprit de la réforme constitutionnelle de 2008 ; elle a donc limité le nombre de questions écrites par député. Désormais, depuis la réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014, l'article 135 du Règlement prévoit que : « *la Conférence des Présidents fixe, avant le début de chaque session ordinaire, le nombre maximal de questions écrites pouvant être posées par chaque député jusqu'au début de la session ordinaire suivante* »²⁵⁷⁸. La Conférence des Présidents du 9 juin 2015 a fixé à cinquante-deux le nombre maximal des questions pouvant être déposées par chaque député pour la période allant du 1^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016. Le bilan de cette mesure ayant été positif, la Conférence des Présidents du 12 juillet 2016 a fixé, pour la période de neuf mois allant du 1^{er} octobre 2016 à la fin de la XIV^{ème} législature, un plafond équivalent de trente-neuf questions écrites par député²⁵⁷⁹.

La promotion des travaux de contrôle et d'évaluation est loin d'être accessoire : il s'agit d'un impératif démocratique afin de faire connaître aux citoyens la réalité du travail parlementaire, et restaurer ainsi leur confiance dans leurs élus et leurs institutions.

²⁵⁷⁵ Entretien avec un administrateur de l'Assemblée nationale, en charge du contrôle.

²⁵⁷⁶ BAYET Antoine, « La froide colère du ministre Vidalies contre les effets pervers du net », *Le Lab politique*, 26 août 2012.

²⁵⁷⁷ Selon le cabinet du Ministre, « *ce site est en train de s'institutionnaliser. Il est devenu une référence pour les médias, notamment la presse régionale, qui utilise ces données sans toujours les comprendre. Alain Vidalies veut simplement éviter que les députés "tricheurs" soient plus valorisés que les autres* » in *Slate.fr*, *ibid.*

²⁵⁷⁸ Art. 135, RAN.

²⁵⁷⁹ www.assemblee-nationale.fr, « Fiche de synthèse n°51 : les question », consulté le 3 avril 2017.

Conclusion de la Troisième partie

La troisième partie de cette étude a mis en lumière la portée limitée de la réforme constitutionnelle. Au sein des assemblées, si les outils de contrôle et d'évaluation ont été développés, les logiques du travail parlementaire propres à chaque assemblée n'ont pas sensiblement changé. Le Sénat, qui a fait du contrôle la source de sa légitimité institutionnelle depuis de longues années, a considérablement renforcé sa capacité de contrôle, notamment d'un point de vue quantitatif, sans pour autant investir le domaine de l'évaluation des politiques publiques proprement dit. A l'Assemblée nationale, si les députés s'investissent davantage dans les travaux de contrôle, notamment en ce qui concerne les rapports d'information qui demandent un investissement personnel important, ils continuent de privilégier les moyens de contrôle les plus médiatiques. Quant à l'évaluation des politiques publiques, malgré de réels efforts, elle reste encore embryonnaire. En cause, les contraintes qui pèsent sur le mandat de député, notamment en termes de présence en circonscription, et le faible écho que reçoivent les travaux et d'évaluation, aussi bien dans les médias qu'auprès des citoyens.

L'impact de la réforme constitutionnelle sur le Parlement étant mitigé, le rééquilibrage des pouvoirs s'avère être lui aussi en demi-teinte. Si le Parlement peine à exercer sa fonction d'évaluateur, il s'est davantage investi dans celle de contrôleur. Certaines innovations restent encore décevantes, comme la semaine d'ordre du jour consacrée au contrôle et à l'évaluation ; toutefois, l'extension du champ du contrôle parlementaire et les nouveaux outils dont il dispose pour l'exercer ont fait du Parlement un contrôleur plus averti, cherchant l'efficacité. Le Gouvernement se voit désormais contraint de justifier ses choix législatifs comme ses orientations politiques, obligation qui a engendré un certain rééquilibrage des rapports de force entre l'Exécutif et le législatif.

Conclusion générale

L'ambition de cette thèse était de s'interroger sur les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 en termes de rééquilibrage des pouvoirs entre l'Exécutif et le législatif : le Constituant a en effet choisi de faire du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques l'un des leviers de la revalorisation du Parlement. L'étude s'est donc ouverte sur la question suivante : dans quelle mesure la place du Parlement dans les institutions a-t-elle évolué ? Pour répondre à cette interrogation, nous avons envisagé la genèse de la réforme avant d'analyser sa mise en œuvre dans les deux chambres, Assemblée nationale et Sénat. Au terme de cette recherche, on constate que si, en 2008, le Constituant a donné au Parlement certaines compétences propices à un rééquilibrage des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif (1), celui-ci n'a pas réellement eu lieu en raison d'une mise en œuvre partielle (2). Le bilan de la réforme s'avère donc nuancé (3).

1. De nouvelles prérogatives

En 2008, le Constituant a considéré que la revalorisation de la place du Parlement au sein des institutions passait notamment par la promotion du contrôle et de l'évaluation. Cette promotion a d'abord pris la forme d'une réécriture de l'article 24 de la Constitution et « *l'énonciation solennelle* »²⁵⁸⁰ des missions du Parlement : celui-ci précise désormais que « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* »²⁵⁸¹.

La fonction de contrôle parlementaire a été rénovée : son champ a été étendu, tout comme l'information des parlementaires. Les outils à la disposition du Parlement ont été confortés : en témoignent le renforcement de la coopération avec la Cour des Comptes, la reconnaissance constitutionnelle des commissions d'enquête et la sanctuarisation d'une semaine d'ordre du jour dédiée au contrôle.

²⁵⁸⁰ Exposé des motifs, *Projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la V^e République*, AN, n°820, 23 avril 2008.

²⁵⁸¹ Art. 24, Constitution du 4 octobre 1958.

Le Parlement s'est également vu attribuer une nouvelle compétence en matière d'évaluation des politiques publiques. Celle-ci ne figurait pas dans le projet initial mais résulte d'une initiative de Jean-Luc Warsmann, rapporteur du projet de loi constitutionnel à l'Assemblée nationale. Promouvoir l'évaluation des politiques publiques au sein du Parlement visait à améliorer la qualité de la loi mais aussi à freiner la logorrhée législative. Bien que l'évaluation parlementaire des politiques publiques soit devenue une nécessité démocratique, la plupart des Parlements européens et anglo-saxons ayant développé une expertise en la matière, cette nouvelle compétence n'a pas fait l'unanimité : au regard des expériences précédentes, les parlementaires doutaient de leur capacité à l'exercer. Car si les assemblées maîtrisaient l'évaluation budgétaire, l'évaluation de politiques publiques vise à connaître « *la façon dont les dispositifs institutionnels existants (les instruments des politiques publiques) atteignent - ou n'atteignent pas - leurs objectifs initiaux* »²⁵⁸² ; elle nécessite la mise en place d'outils et de méthodologies spécifiques, dont le Parlement n'était pas doté.

La réforme de 2008 a indéniablement renforcé les pouvoirs du Parlement d'un point de vue constitutionnel. Mais pour que la place du Parlement dans les institutions soit véritablement revalorisée, il fallait encore que les parlementaires endossent pleinement leur rôle de contrôleur et d'évaluateur.

2. Une réforme contrainte par les pesanteurs institutionnelles

La réforme constitutionnelle de 2008 amenait à s'interroger sur la capacité de changement de l'institution parlementaire. Le succès d'une réforme constitutionnelle dépend de la manière dont elle s'articule avec les logiques institutionnelles préexistantes. Dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2008, on constate que les changements qu'elle a engendrés ont été fortement contraints par le poids de cet héritage institutionnel. En effet, « *si les règlements des assemblées interviennent sur le fondement de la loi organique qui met en œuvre la révision constitutionnelle, les*

²⁵⁸² BOZIO Antoine, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie*, vol. volume xxix, n°4, 2014, p. 63.

modifications envisagées doivent également se lire à la lumière des expériences parlementaires »²⁵⁸³ ; la portée de la réforme s'en est trouvée par là-même infléchie.

L'analyse de la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle à l'Assemblée nationale et au Sénat révèle une incorporation différenciée de la réforme selon les institutions. Les deux assemblées ont interprété les nouvelles compétences qui leur étaient dévolues en matière de contrôle et d'évaluation par référence à leur identité propre. Le contrôle étant une fonction traditionnelle du Parlement, l'interprétation donnée en matière de contrôle a été similaire. En revanche, le poids de l'héritage institutionnel s'est révélé prégnant en ce qui concerne la nouvelle compétence évaluative attribuée aux assemblées : l'Assemblée nationale, à l'origine de cette innovation, a cherché à mettre en place une structure *ad hoc*, le CEC, recourant à une méthodologie spécifique ; toutefois, les députés peinent à remplir leur rôle d'évaluateur, préférant endosser celui de législateur, voire de contrôleur. Quant au Sénat, il a joué un rôle « *d'acteur-veto* »²⁵⁸⁴ en procédant à une lecture restrictive de sa compétence évaluative : considérant que l'évaluation des politiques publiques était une prérogative avant tout administrative, il a préféré développer l'évaluation législative.

Plus généralement, l'effectivité des réformes dont une institution fait l'objet dépend de la façon dont les nouvelles règles s'articulent aux pratiques existantes et de la manière dont les acteurs s'en saisissent pour les reprendre à leur compte ou les contester²⁵⁸⁵. Pour qu'une réforme institutionnelle réussisse, encore faut-il qu'elle ait une « prise » suffisante sur les comportements et les pratiques des acteurs : l'activité réformatrice crée « *des significations qui interagissent avec les représentations existantes ; elle met en place des règles nouvelles dont le caractère contraignant et l'effectivité dépendent largement de la manière dont les agents vont activer ces symboles et ces règles, et des usages dont la réforme va faire l'objet* »²⁵⁸⁶. L'accueil positif réservé à la réforme n'implique pas pour autant un changement de pratiques

²⁵⁸³ JOZEFOWICZ Henri, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *op.cit.*, p. 330.

²⁵⁸⁴ MARCH James, OLSEN Johan, « Organizing Political Life: What Administration Reorganisation Tells Us about Government », *The American Political Science Review*, 77 (2), The Free press, 1983.

²⁵⁸⁵ BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, « Ce que les réformes font aux institutions », *op.cit.*, p. 101.

²⁵⁸⁶ *Idem.*

concrètes : ainsi, la majorité des députés n'ont-ils pas réellement pris la mesure des innovations intervenues. Les sénateurs, pour leur part, n'y ont adhéré que formellement : la nouvelle compétence parlementaire en matière d'évaluation a fait l'objet d'une résistance parce qu'elle heurtait les représentations que les sénateurs se faisaient des missions légitimes du Parlement et de l'exercice de leur mandat²⁵⁸⁷. En opposant une forte résistance à cette nouvelle compétence, le Sénat a limité les effets de la réforme de 2008 : l'évaluation des politiques publiques ne saurait constituer un levier de revalorisation du Parlement si elle est partiellement mise en œuvre.

3. *Un bilan nuancé*

La réforme de 2008 n'ayant fait l'objet que d'une application partielle, en raison des pesanteurs parlementaires, le bilan de son application s'avère dès lors nuancé. La place du Parlement dans les institutions n'a pas été sensiblement modifiée, même si l'on constate un relatif rééquilibrage des rapports entre l'Exécutif et le législatif : l'extension du champ du contrôle parlementaire, notamment en matière législative avec l'obligation faite au Gouvernement d'accompagner les projets de lois d'une étude d'impact, a en effet contraint l'Exécutif à davantage justifier ses choix. En outre, l'effritement de la discipline majoritaire à l'Assemblée nationale sous la XIV^{ème} législature a incité les députés à s'investir davantage dans les activités de contrôle. Cette évolution demeure cependant loin des ambitions du Constituant en 2008. On peut également craindre que le retour en force de la discipline majoritaire, depuis les élections législatives de 2017, ne mette fin à ce nouvel investissement : la réforme constitutionnelle de 2008 n'ayant pas substantiellement modifié la logique institutionnelle des assemblées, le Parlement reste subordonné à l'Exécutif ; et ce d'autant plus à l'Assemblée nationale, où la discipline imposée au sein du groupe La République En Marche s'avère particulièrement forte²⁵⁸⁸.

²⁵⁸⁷ LHINART Danièle (dir.), *Les différents visages de la modernisation du service public*, Paris, La Documentation française, 2005 ; CHATY Lionel, *L'administration face au management. Projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, l'Harmattan, 1997.

²⁵⁸⁸ GIRARD Etienne, « Les députés LREM... interdits de collaborer avec leurs alliés à l'Assemblée », *Marianne*, 12 juillet 2017 ; VIGOUREUX Caroline, « Budget : la discipline de groupe fait des vagues parmi les députés En Marche », *L'Opinion*, 19 octobre 2017 ; « Les députés marcheurs en proie au blues de l'exercice du pouvoir », *La Dépêche.fr*, 30 décembre 2017.

Le Parlement est-il alors irréformable ? Il serait sans doute exagéré de répondre à cette question par l'affirmative. L'analyse des réformes institutionnelles suppose en effet de prendre en compte les décalages entre la temporalité de l'institution et celle des réformateurs : comme le soulignent Philippe Bezès et Patrick Le Lidec, « *les institutions ont une histoire longue et des logiques de reproduction sans cesse réactualisées et entretenues ; les réformateurs ont généralement des horizons temporels et une attention aux enjeux de courte durée* »²⁵⁸⁹. Les effets des réformes se font donc sentir sur le long terme : car si les « *changements constitutionnels ou législatifs sont en général rapides, les changements de mœurs beaucoup plus lents, car les traditions, les coutumes, les comportements perdurent pour le meilleur ou pour le pire à travers les âges* »²⁵⁹⁰. Si la réforme constitutionnelle de 2008 n'a pas eu les effets escomptés en matière de rééquilibrage des pouvoirs, elle a cependant permis de faire prendre conscience aux parlementaires des enjeux démocratiques et institutionnels que recouvrent les fonctions de contrôle et d'évaluation.

²⁵⁸⁹ BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, *ibid.*, p. 99.

²⁵⁹⁰ MENY Yves, « Des mœurs irréformables ? », *Pouvoirs*, vol. 126, n°3, 2008, pp. 37-38.

Bibliographie

I. Bibliographie générale

A. Ouvrages généraux et manuels

AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et alii, *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001.

ARDANT Philippe, MATHIEU Bertrand, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 27^e éd., Manuel, Lextenso, 2015.

AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, Paris, Domat, Montchrestien, 2010.

BARTHELEMY Joseph, DUEZ Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, nouvelle éd., 1933.

BOURDIEU Pierre, *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Paris, Fayard, 1982.

BOURDIEU Pierre, *Sur l'Etat. Cours au collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil, 2015.

BROUILLET Alain, *Le droit d'amendement dans la Constitution de la V^e République* PUF 1978.

BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, LGDJ, 1949.

CHEVALLIER Jacques (dir.), *L'identité politique*, Paris, PUF, coll. « Les publications du CURAPP », 1994.

CHEVALLIER Jacques, *Institutions politiques*, Paris, LGDJ, 1996.

CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, PUF, 5^e éd., coll. Thémis droit, 2013.

COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., LGDJ, Lextenso, 2017.

COLLIARD Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978.

DRAGO Guillaume, FRANCOIS Bastien, MOLFESSIS Nicolas, *La légitimité de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, Economica, coll. Etudes juridiques, 1999.

DREYFUS Françoise, EYMERI Jean-Michel (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

DUHAMEL Olivier, MENY Yves (dir.) *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.

DUHAMEL Olivier, TUSSEAU Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 2013.

DURKHEIM Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1992.

DUVERGER Maurice, *Manuel de droit constitutionnel et de science politique*, Paris, 5^{ème} éd., 1948.

DUVERGER Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, Préface à la 1^{ère} éd., 1895.

FAVRE Pierre, *Naissances de la science politique en France, 1870-1914*, Fayard, 1989.

FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 1971.

GAXIE Daniel, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 2003.

GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 29^e coll., Domat droit public, LGDJ, Lextenso, 2017.

GOGUEL François, GROSSER François, *La politique en France*, Armand Colin, 1964.

HABERMAS Jürgen, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978.

HAURIOU André, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 5^{ème} éd., 1972.

KELSEN Hans., *Théorie pure du droit*, Trad. française de la 2^{ème} éd. de la reine Rechtslehre, traduit par Charles Eisenmann, coll. La pensée juridique, Paris, Bruylnd, LGDJ, 1999.

KELSEN Hans, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, rééd., Dalloz, 2004.

LACROIX Bernard, LAGROYE Jacques, *Le président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1992.

LAGROYE Jacques, FRANCOIS Bastien, SAWICKI Frédéric, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.

LASCOMBE Michel, *Droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridique », 5^{ème} éd., 1997.

LAUVAUX Philippe, *Le Parlementarisme*, Paris, PUF, 2^e éd., 1997.

LAUVAUX Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental », 3^{ème} éd., 2004.

MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995.

MENY Yves, *Le système politique français*, coll. Clefs Politique, Montchrestien, 6^{ème} éd. 2008.

NAY Olivier, *La région, une institution. La représentation, le pouvoir, les règles dans l'espace régional*, Paris, l'Harmattan, 1997.

PACTET Pierre, *Institutions politiques et droit parlementaire*, Paris, Armand Colin, 2002.

PRELOT Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 9^{ème} éd., 1984.

POIRMEUR Yves, MAZET Pierre, *Le métier politique en représentation*, Paris, l'Harmattan, 1998.

RIUTORT Philippe, *Sociologie de la communication politique*, Repères, La Découverte, 2013.

ROSANVALLON Pierre, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

SAINT GIRONTS Antoine, *Manuel de droit constitutionnel*, Larose, 2^{ème} éd., 1885.

TOURNAY Virginie, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 2011.

TÜRK Pauline, *Les institutions de la Ve République*, Paris, Gualino, 2015.

TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, 1^{ère} éd., coll. Léviathan, Paris, PUF, 1994.

B. La Constitution de la V^{ème} République

Ouvrages :

CAMBY Jean-Pierre, FRAISSEX Patrick, GICQUEL Jean, *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris, LGDJ, 2011.

CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, Seuil, 9^{ème} éd., 2009.

CARCASSONNE Guy, Guillaume Marc, *La Constitution introduite et commentée par Guy Carcassonne et Marc Guillaume*, Paris, Seuil, coll. « Points. Essais », 12^{ème} éd., 2014.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, Fayard, 2008.

FRANCOIS Bastien, *Le régime politique de la V^e République*, Paris, La Découverte, 1999.

FRANCOIS Bastien, *La Constitution Sarkozy*, Paris, Odile Jacob, 2009.

JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la V^e République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008.

LUCHAIRE François, CONAC Gérard, PRETOT Xavier (dir.), *La Constitution de la République française*, 3^e éd., Economica, Paris, 2009.

MATHIEU Bertrand, B. Mathieu (dir.), *1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008.

PARODI Jean-Luc, *La Cinquième République et le système majoritaire*, Paris, Thèse de science politique, Institut d'études politiques, 1973.

VINTZEL Céline, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative*, Paris, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011.

Articles de revues, contributions à un ouvrage collectif :

BEAUD Olivier, « Les mutations de la V^e République. Ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, n°99, 2001/4, pp. 19-31.

CARCASSONNE Guy, « Immuable V^e République », *Pouvoirs*, vol. 126, n°3, 2008, pp. 27-35.

COHENDET Marie-Anne, « Une crise de la représentation politique ? », *Cités*, vol. 18, n°2, 2004, pp. 41-61.

DAMAMME Dominique, « Les précédents. L'enjeu de la qualification », *Politix*, 1992, vol.5, n°20, 1992, pp. 35-53.

DEBRE Jean-Louis, « Constitution : 50 ans, toujours valide », *Le Monde*, 5 octobre 2008.

FRANCOIS Bastien, « Pourquoi il faut changer de constitution », *Mouvements*, vol. n°18, n°5, 2001, pp. 52-56.

GICQUEL Jean-Éric, « Équilibres et déséquilibres sous la V^e République », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 102, n°2, 2015, pp. 265-276.

LAVROFF Dmitri Georges, « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° hors-série, 2008, pp. 55-71.

LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 82, n°2, 2010, pp. 227-256.

MATHIEU Bertrand, « Le « comité Balladur », ses travaux, son rapport. Vues intérieures », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. hs 2, n°5, 2008, pp. 19-38.

MAZEAUD Pierre, « La révision de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 77, n° 1, 2009, pp. 147-151.

TROPER Michel, « La V^e République et la séparation des pouvoirs », *Droits*, n°43, 2006/1, pp. 33-44.

Numéro thématique :

- *La V^e République. Permanence et mutations, Cahier Français*, La Documentation française, n°300, janvier-février 2001.

Programme politique

SARKOZY Nicolas, *Ensemble tout devient possible*, Programme électoral pour l'élection présidentielle de 2007.

C. Le Parlement sous la Cinquième République

Ouvrages et thèses :

ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée nationale*, Paris, Odile Jacob, Poche, 2001.

ACCOYER Bernard, *L'Assemblée nationale*, Cavalier bleu, 2010.

- ACCOYER Bernard, *Un homme politique peut-il dire toute la vérité ?*, Paris, JC Lattès, 2011.
- BACH Laurent, *Faut-il abolir le cumul des mandats ?*, Paris, éditions Rue d'Ulm, 2012.
- BLACHER Philippe, *Le Parlement en France*, LGDJ, coll. Systèmes, 2012.
- BROUILLET Alain, *Le droit d'amendement dans la Constitution de la V^e République*, PUF, 1978.
- CAMBY Jean-Pierre, SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs/Politique », 5^{ème} éd., 2010.
- CHANDERNAGOR André, *Un parlement pour quoi faire?*, Paris, Gallimard, 1967.
- CLUZEL Jean, *Le Sénat dans la société française*, Paris, Economica, 1990.
- COPE Jean-François, *Un député, ça compte énormément !* Paris, Albin Michel, 2009.
- COSTA Olivier, KERROUCHE Éric, *Qui sont les députés français ? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de science Po, 2007.
- COSTA Olivier, *Parliamentary representation in France*, Library of legislative studies, 2015.
- DAUDET Yves, *La présidence des assemblées parlementaires françaises*, PUF, 1965.
- DEMAZIERE Didier, LE LIDEC Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique, Les élus et leurs entourages*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.
- DE NANTOIS Christophe, *Le député : étude comparative, France, Royaume Uni, Allemagne*, Paris, Dalloz, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 136, 2010.
- EL GAMMAL Jean, *Etre parlementaire du XVIII^{ème} siècle à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2013.
- GAGNON Frederick, *Le Congrès des Etats-Unis*, Presse de l'Université du Québec, Enjeux contemporains, 2006.
- GARDEY Delphine, *Le Linge du Palais-Bourbon. Corps, matérialité et genre du politique à l'ère démocratique*, Lormont, Le Bord de l'eau, Coll. « Objets d'histoire », 2015.
- HERIN Jean-Louis, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs. Politique, 2^{ème} éd., 2012.

HEURTIN Jean-Philippe, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF, 1999.

HOUCARD Béatrice, *À quoi servent les députés?*, Paris, Larousse, 2008.

JAN Pascal, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, La Documentation française, 2010.

KAROUTCHI Roger, *Le Parlement, à quoi ça sert?*, Ellipses, 2010.

LE DIVELLEC Armel, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, LGDJ, tome 119, 2004.

MAGNON Xavier, GHEVONTIAN Richard, FATIN-ROUGE STEPHANINI Marthe, *Pouvoir exécutif et Parlement, de nouveaux équilibres ? L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, Paris, Institut Louis Favoreu, 2010.

MARTIN Arnaud, *Le président des assemblées parlementaires sous la Vème République*, Paris, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 83, 1996.

MOPIN Michel, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1989.

MOREL Benjamin, *Le Sénat et sa légitimité. L'institution interprète d'un rôle constitutionnel*, Thèse de doctorat, Université Paris-Saclay, 2016.

PIERRE Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Assemblée nationale, 1902.

TOULEMONDE Gilles, *Le Déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, thèse, université Lille-II, 1998.

TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2005.

TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, coll. Systèmes Droit, LGDJ, 2011.

URVOAS Jean-Jacques, ALEXANDRE Magali, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale. L'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012.

Articles et contributions à des ouvrages collectifs :

AVRIL Pierre, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *Revue du droit public*, ½, 2002, pp. 268-339.

AVRIL Pierre, « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V^{ème} République », *Pouvoirs*, n°126, septembre 2008, pp. 5-16.

AVRIL Pierre, « Un nouveau droit parlementaire ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 20 octobre 2009, n°1, pp. 121-134.

AVRIL Pierre, « La double méprise », *Commentaires*, n°131, automne 2010, pp. 613-618.

AVRIL Pierre, « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 32, n°3, 2011, pp. 185-191.

AVRIL Pierre, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n°146, 2013, pp. 9-19.

BACHSCHMIDT Philippe, « Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 78, n°2, 2009, pp. 343-365.

BENETTI Julie, « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs*, vol. 159, n°4, 2016, pp. 5-14.

BOYER Vincent, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 85, n°1, 2011, pp. 41-68.

CAMBY Jean-Pierre, « La loi organique relative au Sénat », *ADJA*, 2013, n°3, p. 160.

CARCASSONNE Guy, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? » in JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la Ve république – Réflexions sur un cinquantenaire*, Doc.fr, 2008.

CARCASSONNE Guy, « Le temps de la décision », *Le Débat*, n°172, 5/2012, pp. 39-41.

COPE Jean-François, « Vers le régime présidentiel. Pour un Parlement rénové », *Commentaires*, n°129, printemps 2010.

COSTA Olivier, « Parliamentary representation in France », *The journal of legislative studies*, vol. 19, 2013, pp. 129-140.

DABEZIES Pierre, « Le déclin du Parlement », *Projet*, n° 56, juin 1971, pp. 671-683.

DAHLGREN Peter, « L'espace public et l'Internet. Structure, espace et communication », *Réseaux*, 2000, vol. 18, n°100, pp. 157-186.

DEBRE Michel, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP*, vol.5, n°1,1955, pp. 21-48.

DELCAMP Alain, « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 87, n°3, 2011, pp. 465-498.

DORD Olivier, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 77, n°1, 2009, pp. 99-118.

DOUTEAUD Stéphanie, « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC*, n°87, 2011, pp. 515-546.

EMERI Claude, PARODI, Jean-Luc, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Ve République 1958-1962*, *Revue française de science politique*, 23^e année, n°3, 1973, pp. 621-623.

FAGES Marie-Laure, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale : opportunité marquante ou marquée d'un statut de l'opposition en France ? », *Revue politique et parlementaire*, n°1055, 2010, pp. 80-105.

FEKL Matthias, « Non-cumul, modernisation et démocratie », *Commentaire*, n°141, 1/2013, pp. 65-72.

FRANCOIS Bastien, GAITI Brigitte, HEURTIN Philippe, « L'Ordre parlementaire », *Politix*, vol. 5, n°20, 1992.

GAXIE Daniel, « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, n°1, février 1980, pp. 5-45.

GICQUEL Jean, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, pp. 47-60.

HANAN Qazbir, « Le mandat parlementaire face au nouveau régime du cumul », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 10, 3/2015, pp. 633-656.

HASSENTEUFEL Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, vol. 157, n°1, 2010, pp. 50-58.

HERIN Jean-Louis, « L'ordre du jour réservé. Sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, vol. 105, n°2, 2003, pp. 159-175.

JOZEFOWICZ Henri, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 82, n°2, 2010, pp. 329-372.

KERROUCHE Éric, « Usages et usagers de la permanence du député », *Revue française de science politique*, vol. 59, n°3, 2009, pp. 429-454.

LAGROYE Jacques, « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, vol. 10, n°38, 1997, pp. 7-17.

LARRALDE Jean-Manuel, « La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement ? », CRDF, n°10, 2012, pp. 107-117.

LASCOMBE Michel, « L'article 22 (et l'article 9) », *Petites affiches*, n°97, 14 mai 2008, p. 69.

LASCOMBE Michel, « Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la V^e République », *Les Petites Affiches*, n°254, 19 décembre 2008, p. 68.

LEFEBVRE Rémi, « Rapprocher l'élu et le citoyen. La « proximité » dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000) », *Mots. Les langages du politique*, n° 77, 2005, pp. 41-57.

LE HAY Viviane, VEDEL Thierry, CHAVRIL Flora, « Usages des médias et politique : une écologie des pratiques informationnelles. Uses of the media and politics: an ecology of information practices », *Réseaux*, vol. 170, n°6, 2011, pp. 45-73.

LE LIDEC Patrick, « Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateurs. Une sociologie du travail politique », *Sociologie du Travail*, 2008, 50 (2), pp. 147-168.

LEVADE Anne, « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *Revue française de droit constitutionnel*, n°78, 2009/2, pp. 299-316.

MILET Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 135, no. 3, 2010, pp. 601-618.

NAVARRO Julien, GERARD-VAILLANT Nicolas, WOLFF François-Charles, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français. L'apport des techniques de frontières non paramétriques », *Revue française de science politique*, vol. 62, n°4, 2012, pp. 611-636.

NAY Olivier, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, n°4, 2003, pp. 537-554.

PARODI Jean-Luc, AUBERT Véronique, « Analyse bibliographique du Parlement de la Cinquième République », *RFSP*, vol.31, n°1, 1981, pp. 227-264.

PEYRONNET Jean-Claude, « Parlementaires : assiduité, cumul et mode de scrutin », *L'Actualité juridique de droit administratif*, n°40, 26 novembre 2012.

PILET Jean-Benoît, FREIRE André, COSTA Olivier, « Ballot structure, District Magnitude and Constituency-orientation of MPs in PR and Majority Electoral Systems », *Représentation*, 2012, n°4, vol. 48, pp. 359-372.

RIBES Didier, « Le comité Ballardur, expert du parlementarisme », *Revue française de droit constitutionnel*, n°5, 2008, pp. 117-132.

Rumeur Publique, *Législature 2012-2017. Les députés les plus influents à l'Assemblée nationale, dans la presse et sur les réseaux sociaux*, études, février 2017.

ROGINSKY Sandrine, PERRIER Valérie Jeanne, « La fabrique de la communication des parlementaires européens », *Politiques de communication*, n°3, 2014/2, p. 85-124.

ROZENBERG Olivier, KERROUCHE Éric, « Retour au Parlement », *Revue Française de science politique*, n°3, vol. 59, 2009, pp. 397-400.

SZIJ Éric, « La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, vol. 11, n°1, 2009, pp. 93-104.

TROUPEL Aurélie, « Raccourcir le mandat pour durer ! Les faux-semblants de l'autolimitation de la durée des fonctions sénatoriales », *Pôle Sud*, n°25, 2006/2, pp. 25-38.

TÜRK Pauline, « Le Sénat : une assemblée de bons légistes ? », *Pouvoirs*, vol. 159, n°4, 2016, p. 65-78.

URVOAS Jean-Jacques, « Une occasion gâchée : la réforme constitutionnelle », *Commentaires*, n° 130, 2/2010, pp. 443-450.

VANDENDRIESSCHE Xavier, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99, 2001, pp. 59-70.

VANDENDRIESSCHE Xavier, « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCPG*, I, 174, 2008, pp. 40-47.

VERPEAUX Michel, « Le nouveau droit parlementaire est arrivé : à propos de la loi organique du 15 avril 2009 », *La semaine juridique. Edition générale*, n° 29-30, 13 juillet 2009, pp. 42-49.

Numéros thématiques :

- « La révision constitutionnelle de juillet 2008 », *Revue française de droit constitutionnel*, n°78, 2/2009.
- « Le Sénat aujourd'hui », *Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 317, 2011.
- « Le renouveau du Parlement », *Pouvoirs*, n° 146, 2013.

- « Du cumul à l'exclusivité ? », *Petites affiches*, n° 152, 2014.
- « Parlement/Gouvernement, de nouveaux équilibres ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015.

Colloques :

ABEL François, « *Cumul des mandats et activité législative des députés français : quelle incidence ? Une analyse de la production législative durant la XII^e législature* », Communication au colloque du Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR), « *Retour sur le cumul des mandats* », 6 mai 2010.

CROUZATIER Jean-Marie, *Le Parlement aujourd'hui – L'exemple du Congrès des Etats-Unis*, Colloque de l'Université Galatasaray, Istanbul, 2004.

DELCAMP Alain, « La V^e République au Parlement », Colloque, Palais du Luxembourg, jeudi 15 mai 2008.

JEANNENEY Jean-Noël, « Le Sénat de la V^{ème} République - Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire », Sénat, colloque, 3 juin 2009.

ROZENBERG Olivier, « Un petit pas pour le Parlement, un grand pas pour la V^e République. L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », Laboratoire Interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, Sciences Po, n°61, décembre 2016.

Rapports :

COPE Jean-François, *Rapport d'étape au Premier ministre sur la modernisation du travail parlementaire*, 9 juillet 2007.

JOSPIN Lionel, *Pour un renouveau démocratique : rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie politique*, La Documentation française, novembre 2012.

Rumeur Publique, *Législature 2012-2017. Les députés les plus influents à l'Assemblée nationale, dans la presse et sur les réseaux sociaux*, études, février 2017.

D. Le contrôle parlementaire

Ouvrages, thèses et mémoire :

AUBERT Serge, CHARPENTIER Hervé, LAMBERT Francis, *Doit-on instaurer le contrôle parlementaire sur les opérations extérieures OPEX ?*, Paris, éd. Des Riaux, 2008.

AUBERT Nathanaëlle, *Le contrôle parlementaire des opérations militaires françaises à l'étranger*, Mémoire, Institut d'études politiques, Université de Strasbourg, 30 mai 2014.

BAUDU Aurélien, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France : éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2010.

BORN Hans, (dir.), *Parliamentary Oversight of Civilian and Military ESDP Missions. The European and National Levels*, Bruxelles, European Parliament, Policy Department External Policy, 2007.

CATTEAU Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Paris, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Dalloz, 2007.

CHAEVA Natalia, « La réforme du règlement du Sénat. Une restructuration fondamentale des méthodes de travail ? », *Pouvoirs*, vol. 159, n°4, 2016, pp. 79-92.

CHATEAUREYNNAUD Francis, TORNY Didier, *Les sombres précurseurs*, Paris, coll. Recherche histoire Sciences Sociales, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 2013.

COHEN Samy, *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la Ve République*, Paris, Fayard, 1994.

DELCAMP Alain, BERGEL Jean-Louis, DUPAS Alain, *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La documentation française, coll. « Les études de la documentation française », 1995.

DUPAS Alain, CAHOUA Paul, CHABORD Olivier, BLOCH Jean-Pierre, *Les commissions à l'Assemblée nationale*, Paris, La Documentation Française, 1992.

GERHARDT Michael J., *The federal appointments process, A constitution and historical analysis*, Duke University Press, 2003.

JAN Pascal, ROY Jean-Philippe (dir.), *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Paris, Ellipses, 1997.

ROZENBERG Olivier, THIERS Éric, *L'opposition parlementaire*, La Documentation française, coll. Les Etudes, 2013.

SELLIER Bertrand, *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Paris, Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2010.

TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, coll. Systèmes Droit, 2011.

Articles et contributions à des ouvrages collectifs :

AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, « Chronique Constitutionnelle française », *Pouvoirs*, n°117, 2006, pp. 177-211.

AVRIL Pierre, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *Petites affiches*, 19 décembre 2008, pp. 9-11.

AVRIL Pierre, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *Jus politicum*, n°3, 2009.

ALINCAI Mihaela, « Le contrôle parlementaire des forcées armées à l'étranger : le droit constitutionnel français à l'épreuve du droit comparé », *Revue française de droit public*, n°1, 2001, pp. 129-124.

ALVENTOSA Jean-Raphaël, « La Cour des comptes : une place constitutionnelle renforcée », *Les Petites Affiches*, n° 254, 2008, pp. 77-92.

BAUDU Aurélien, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°5, 2010, pp. 1423-1450.

BENETTI Julie, « Premier veto parlementaire à une proposition de nomination », *Constitutions*, 2015, n° 1, pp. 45-46.

BESNIER Christiane, SALAS Denis, « La crise d'Outreau : de l'emprise de l'émotion à l'ambiguïté de la réforme », *Droit et Cultures*, n°55, 2008, pp. 87-102.

BLANC Félix, « Le contrôle parlementaire des opérations extérieures : une réforme aboutie ? », *Laboratoire de l'IRSEM*, n° 2, 2001, pp. 71-76.

BONIFACE Pascal, « Les opérations militaires extérieures », *Pouvoirs*, n°125, avril 2008, pp. 55-67.

BRUNETIERE Jean-René, « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique*, vol. n°117, n°1, 2006, pp. 477-495.

CABIN Philippe, « La construction de l'opinion publique », *Sciences humaines*, n°96, 1999, pp. 12-15.

CARCASSONNE Guy, « Le bonheur de l'opposition », *Pouvoirs*, n°108, 2004/1, pp. 145-158.

CRUCIS Henry-Michel, « L'article 47-2 de la Constitution, la réforme de la Cour des comptes et la responsabilité des gestionnaires de fonds publics », *AJDA*, 2009, pp. 1407-1410.

DAUTRY Philippe et LAMY Philippe, « Contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et le Parlement : concurrence ou complémentarité ? », *Revue française de finances publiques*, n° 80, 2002, pp.119-150.

DELCAMP Alain, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif ? », *Pouvoirs*, vol. 134, no. 3, 2010, pp. 109-122.

DESROSIER Jean-Philippe, « Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Élysée », *Revue française de droit constitutionnel*, n°85, 2011/1, pp. 175-186.

DOSIERE René, « Le contrôle ordinaire », *Pouvoirs*, n°134, septembre 2010, pp. 37-46.

DUCOULOMBIER Peggy, « Rebalancing the power between the executive and the Parliament: the experience of the French constitutional reform », *Public law*, 2010, pp. 688-708.

ESCLASSAN Marie-Christine, « Les évolutions de la place de la Cour des Comptes dans le processus de décision budgétaire », *Revue française de finances publiques*, n° 59, 1997, p. 35.

ESCLASSAN Marie-Christine, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers à la nouvelle gestion publique », *Revue française de finances publiques*, n° 101, 2008, p. 160.

FRANCOIS Bastien, « Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue française de science politique*, 47^e année, n°3-4, 1997. pp. 377-404.

FRANCOIS Bastien, « La perception du Conseil constitutionnel par la classe politique, les médias et l'opinion », *Pouvoirs*, vol. 105, n°2, 2003, pp. 133-142.

GILLES Anne, « Statut de l'opposition parlementaire et commissions d'enquêtes parlementaires », *Politeia*, n°19, 2011.

GRABALAS Fanny, « La Cour des Comptes, entre conseil et assistance », *IRENEE*, Université Nancy, 2001.

GRANGE Pierre, « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, 1984, vol. 34, n°4, pp. 955-987.

GRELLEY Pierre, « Contrepoint - Un statut pour le lanceur d'alerte ? », *Informations sociales*, vol. 191, n°5, 2015, pp. 19-19.

HOCHEDÉZ Daniel « La mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du contribuable », *Revue française de finances publiques*, n°68, 1999, pp. 261-276.

HOUILLON Philippe, « Justice. L'après-Outreau », *Etudes*, vol. tome 406, n°3, 2007, pp. 333-345.

HOUILLON Philippe, « Le contrôle extraordinaire du Parlement », *Pouvoirs*, n° 134, 2010/3, pp. 59-69.

HUMMEL Hartwig, MARSCHALL Stefan, « How to Measure Parliamentary War Powers », Heinrich Heine University of Dusseldorf, Paks Working Paper n°3, 2007.

JAN Pascal, « Un Parlement modernisé et renforcé », *Regards sur l'actualité*, n° 354, 2009, pp. 78-89.

JAN Pascal, « Parlement et Cour des comptes », *Pouvoirs*, vol. 146, n°3, 2013, pp. 107-116.

KESSLER David, « Les médias sont-ils un pouvoir ? », *Pouvoirs*, vol. 143, n° 4, 2012, pp. 105-112.

LAGELLE Anaïs, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du traité de Lisbonne », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 87, 2011/3, pp. 25-55.

LAMBERT Alain, MIGAUD Didier, « Avant-propos » in MORDACQ Franck, *La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour la réforme de l'Etat*, LGDJ, coll. Systèmes, 2006.

LAMBERT Alain, « Un modèle français de contrôle budgétaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 47-57.

LAPORTE Jean, « Un nouveau mode de contrôle : les délégations parlementaires », *Revue française de science politique*, vol. 31, n°1, 1981, pp. 121-139.

LECLERC Olivier, « Lanceur d'alerte », *Dictionnaire critique de l'expertise. Santé, travail, environnement*, Presses de Sciences Po, 2015, pp. 194-202.

MIGAUD Didier, « Moderniser la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement », *Revue française de finances publiques*, n° 73, 2001, pp. 37-43.

MIGAUD Didier, « Des progrès incontestables en droit et dans la pratique du contrôle sous la XI^{ème} législature. La mission d'évaluation et de contrôle : un exemple parmi d'autres », *Revue française de finances publiques*, n°77, 2002, pp. 47-54.

MONTAY Benoît, « Le pouvoir de nomination de l'Exécutif sous la V^e République », *Jus Politicum*, n°11, décembre 2013.

MORDACQ Frank, « Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre », *Revue française de finances publiques*, n°116, 1^{er} novembre 2011, pp. 83-110.

NABLI Bélich, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, vol. 133, n° 2, 2011, pp. 127-141.

NABLI Bélich, « Fondement de la « moralisation-juridisation » de la vie politique », *Pouvoirs*, n°154, 2015/3, p. 157-158.

NEVEU Erik, « De quelques incidences des médias sur les systèmes démocratiques », *Réseaux*, année 2000, vol. 18, n° 100, pp. 107-136.

NIQUEGE Sylvain, « Les résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 84, no°4, 2010, pp. 865-890.

NORTON Philippe, « La nature du contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, vol. 134, n°3, 2010, pp. 5-22.

RULLIER Bernard, « Droit parlementaire. Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002 (2) », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 55, n°3, 2003, pp. 591-608.

SALAS Denis, « L'affaire d'Outreau ou le miroir d'une époque », *Le Débat*, n°143, 2007/1, pp. 30-45.

SEGUIN Philippe, « La Cour, vigie des finances publiques », *Revue française de finances publiques*, n° 100, 2007, pp. 223-228.

SPONCHIADO Lucie, « Du droit de regard au droit de veto : le contrôle restreint opéré par les parlementaires sur les nominations présidentielles », *Revue française de droit administratif*, n°5, 2011, pp. 1019-1028.

SUREL Yves, « L'opposition au Parlement Quelques éléments de comparaison », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 18, n°2, 2011, pp. 115-129.

THIERS Éric, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques », *Pouvoirs*, n°134, 2010, pp. 71-81.

VALLET Elisabeth, « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, n°54, 2003, pp. 249-278.

VIDAL-NAQUET Ariane, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n°146, 2013/3, pp. 133-147.

Numéros thématiques :

- « Rendre des comptes – rendre compte », *Revue française d'administration publique*, vol. 160, n°4, 2016.
- « La LOLF : 10 ans de pratique », *Gestion et finances publiques*, vol. 91, n°6, 2016.
- « Le contrôle parlementaire », *Pouvoirs*, n°134, 2010.

Colloques :

CHAGNOLLAUD Dominique, « Le contrôle du gouvernement et l'évaluation des politiques publiques dans l'ordre du jour du Parlement (art. 48 al. 4 Const) », *Séminaire de droit constitutionnel général*, séance du 8 décembre 2010.

LAMBERT Alain, « Renforcer le contrôle du Parlement sur l'exécutif », communication présentée lors de la réunion des présidents des commissions parlementaires des finances des pays membres de l'OCDE, Paris, 24-25 janvier 2001.

THIERS Éric, *Le contrôle parlementaire depuis la réforme constitutionnelle de juillet 2008*, Gévipar, Séminaire, Sénat, 20 février 2014.

URVOAS Jean-Jacques, « L'opposition parlementaire française après la révision constitutionnelle de juillet 2008 », colloque, GEVIPAR, 8 février 2010.

WAGNER Wolfgang, « Explaining Variation in Parliamentary Control of Government Use of Force », Paper Prepared for the 4th CEEISA Convention, 25-27 June 2006.

Rapports :

Conseil d'État, *Rapport public 2012. Bilan de l'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative en 2011*, 15 mars 2012.

Conseil d'État, *Rapport public 2013. Bilan de l'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative en 2012*, 21 mai 2013.

Cour des Comptes, *Les comptes et la gestion des services de la présidence de la République. Exercice 2008*, juillet 2009.

E. L'évaluation

Ouvrages, thèse :

ALBARELLO Luc, VAN HAEPEREN Béatrice, AUBIN David, FALLON Catherine (dir.), *Penser l'évaluation des politiques publiques*, De Boeck, 2016.

BEAUVALLET Maya, *Les stratégies absurdes : comment faire pire en voulant faire mieux ?*, Paris, Seuil, 2008.

BOUCHER Stephen, ROYO Martine, *Les think tanks. Cerveaux de la guerre des idées*, Paris, éd. du Félin, 2009.

BOUSSAGUET Laurie, RAVINET Pauline, JACQUOT Sophie, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Science Po, 2004.

CHAMUSSY Damien, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *JusPoliticum*, n°6, décembre 2011.

DURAN Patrice, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, coll. Droit et Société, 2013.

FATIN-ROUGE STEPHANINI Marthe, GAY Laurence, PINI Joseph, *Autour de la qualité des normes : actes du colloque d'Aix-en-Provence des 24 et 25 octobre 2008*, Bruyant, 2010.

FAVRE Pierre, SCHEMEIL Yves, HAYWARD Jack, *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.

GIRAUD Olivier, WARIN Philippe, *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, 2008.

JACOB Steeve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques. Etude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Peter Lang, 2005.

KESSLER Marie-Christine, LASCOUMES Pierre, SETBON Michel, THOENIG Jean-Claude (dir.), *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

LASCOUMES Pierre, LE GALES, Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris Presses de Sciences Po, 2005.

LEMIEUX Vincent, *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Laval, Les Presses de l'Université de Laval, 2^{ème} éd., 2002.

NIOCHE Jean-Pierre, POINSARD Robert, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 1984.

PHILIP-GAY Mathilde (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de lois*, LGDJ, 2012.

PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, 2008.

RADAELLI Claudio, De FRANCESCO Fabrizio (2007), *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

ROUBAN Luc, *La fin des technocrates*, Paris, Presses de Science Po, 1998.

SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, thèse de doctorat, Université Grenoble 2, 2008.

SPENLEHAUER Vincent, *Des sciences sociales engagées dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 2016.

TROSA Sylvie (dir.), *Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique*, Vincennes, Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009.

Articles et contributions à des ouvrages collectifs :

AMEDRO Jean-François, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 5, 2013, pp. 1137-1178.

AVRIL Pierre, « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *JusPoliticum*, n°6, décembre 2011.

ARTHUIS Jean, « La dégradation des finances publiques : la loi en échec, le contrôle et l'évaluation en recours », *Pouvoirs*, vol. 134, n°3, 2010, pp. 83-95.

BACHIR Myriam, « La consultation publique. Nouvel outil de gouvernabilité et transformation des registres et répertoires d'action politique », in FRANCOIS Bastien, NEVEU Éric (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1999, pp. 167-184.

BAGHESTANI Laurence, « A propos de la loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques », *Petites Affiches*, 20 avril 2011, pp. 3-4.

BARBIER Jean-Claude, MATYJASIK Nicolas, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 5, n°1, 2010, pp. 123-140.

BARTHE Yannick, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, vol. 15, n°57, 2002, pp. 57-78.

BARTHE Yannick, BORRATZ Olivier, « Les controverses sociotechniques au prisme du Parlement », *Quadreni*, n°75, 2011, pp. 63-71.

BASLE Maurice, « L'évaluation des politiques économiques : pourquoi et comment ? », *Les cahiers français*, n° 335, la Documentation française, novembre-décembre 2006, pp. 30-36.

BAUMGARTNER Frank, « Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France », *Legislative Studies Quarterly*, 12 (1), 1987, pp. 33-54.

BEVAN Gwyn, HOOD Christopher, « What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in Healthcare in England », *Public Administration*, n°84, 2006, pp. 517-538.

BERGOURGNOUS Georges, « L'évaluation de l'évaluation : le contrôle des études d'impact », *Constitutions*, n°3, 2010, pp. 226-228.

BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, n°4, 2010, pp. 775-802.

BIRRAUX Claude, « L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : le politique et l'expertise scientifique », *Revue française d'administration publique*, n°102, 2002, pp. 391-397.

BLACHER Philippe, « Les études d'impact dans la procédure législative », in PHILIP-GAY Mathilde (dir.), *Les études d'impact accompagnant les projets de lois*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 51-61.

BOZIO Antoine, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie*, volume xxix, n°4, 2014, pp. 59-85.

CALMETTE Jean-François, « La Lolf comme nouvelle approche des politiques publiques », *Informations sociales*, vol. 150, n°6, 2008, pp. 22-31.

CHEMINSKY Eleanor, « L'évaluation de programmes aux Etats-Unis », *Politiques et management public*, vol. 3, n° 2, 1985.

CHEVALLIER Jacques, « L'évaluation législative : un enjeu politique » in *Contrôle parlementaire et évaluation*, Les études de la Documentations françaises. Coll. Institution, 1995, pp. 13-27.

CHEVALLIER Jacques, « Les orientations nouvelles des politiques de réforme administrative en France », *Pyramides*, n°19, 2010, pp. 15-28.

CHEVALLIER Jacques, « La "Modernisation de l'action publique" en question », *Revue française d'administration publique*, vol. 158, n°2, 2016, pp. 585-598.

CHEVALLIER Jacques, « L'apport et le statut de la légistique » in ALBERTINI Pierre (dir.), *La qualité de la loi*, Paris, Mare&Martin, 2016, pp. 31-51.

CHEVILLEY-HIVER Carole, « La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale », *Revue du droit public*, n°6, 2000, pp.1679-1699.

CLARENCE Emma, « Technocracy reinvented: The new Evidenced based Policy Movement », *Public policy and administration*, n°17, pp. 1-11.

CORCUFF Philippe, « Un OVNI dans le paysage français ? Eléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, vol. 6, n°24, 1993, pp. 190-209.

DAYEZ-BURGEON Pascal, « Think tanks et expertise », *Hermès, La Revue*, vol. 64, n°3, 2012, pp. 147-148.

DENOLLE Anne-Sophie, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 87, 2011, pp. 499-514.

DE MONTBRIAL Thierry, GOMART Thomas, « *Think tanks* à la française », *Le Débat*, vol. 181, n°4, 2014, pp. 61-76.

DUNLOP Claire, FRITSCH Olivier et RADAELLI Claudio, « Etudier l'étude d'impact », *Revue française d'administration publique*, n°149, 2014, pp. 163-178.

DURAND Patrice, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, pp. 235-262.

DURAND Patrice, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation. Introduction générale », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, 2010/1, pp. 5-24.

EPSTEIN Renaud, « Des politiques publiques aux programmes : l'évaluation sauvée par la LOLF ? Les enseignements de la politique de la ville », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, 2010, pp. 227-250.

FOUQUET Annie, « L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n°4, 2013, pp. 835-847.

HAAS Peter M., « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, Vol. 46, n°1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, Winter, 1992, pp. 1-35.

HAQUET Arnaud, « Les études d'impact des projets de loi : espoirs, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2009, pp. 1986-1993.

HACQUET Arnaud, « L'étude d'impact » in ALBERTINI Pierre, *La qualité de la loi*, Mare & Martin, coll. Droit Public, 2014, pp. 61-75.

HASSENTEUFEL Patrick, SMITH Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, vol. vol. 52, n° 1, 2002, pp. 53-73.

HAYEZ Philippe, « La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, 2015/3, n° 155, pp. 707-711.

HOCHEDÉZ Daniel « La mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du contribuable », *Revue française de finances publiques*, n°68, 1999, pp. 261-276.

HUTIER Sophie, « Retour sur un moyen récurrent : les malfaçons de l'étude d'impact des projets de loi », *Revue Française de droit constitutionnel*, n°101, 2015, pp. 73-86.

JACOB Steeve, « Evaluation » in BOUSSAGUET Laurie, RAVINET Pauline, JACQUOT Sophie, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Science Po, 2004, pp. 257-265.

JACOB Steeve, VARONE Frédéric, « Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas », *Politiques et management public*, 2004, vol. 22, n°2, pp. 135-152.

LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, *Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation*, LIEPP, *policy paper* n°1, mai 2013.

LACOUETTE-FOUGERE Clément, LASCOUMES Pierre, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique*, n°148, 2013/4, pp. 859-875.

LAFARGE François, « ... le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n°124, 2007/4, pp. 683-696.

LAFARGE François, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, vol. 136, no. 4, 2010, pp. 755-774.

LASCOUMES Pierre, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338.

LAUZE Jacques, « Les paradoxes de la MEC. Un laboratoire de l'évaluation parlementaire », *Revue française de finances publiques*, n°113, février 2011, pp. 109-129.

LE BOULER Stéphane, « Evaluer la performance sociale. Entretien avec Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale », *Revue française des affaires sociales*, n°1-2, 2010, pp. 345-349.

LIANOS Ionnis, KARLIUK Maksim, « L'émergence de l'étude d'impact comme norme de gouvernance en Europe : genèse, diffusion et acteurs », *Revue française d'administration publique*, n° 149, 2014, pp. 5-27.

LIANOS Ioannis, FAZEKAS Mihaly, « Le patchwork de la pratique des études d'impact en Europe : proposition de taxinomie », *Revue française d'administration publique*, n°149, 2014, pp. 29-59.

MARTIN Gilles, « Pour une culture de l'évaluation des politiques publiques », *Idées économiques et sociales*, n°160, 2012, pp. 1-11.

MATYJASIK Nicolas. « Des évaluations de politiques publiques et des consultants. Émergence d'un champ professionnel et segmentation des rôles », *Revue française d'administration publique*, vol. 148, n° 4, 2013, pp. 907-921.

MAURY Suzanne, « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? », *Actualité juridique droit administratif*, n°25, 14 juillet 2008, pp. 1366-1372.

MAUS Didier, « Parlement et politiques publiques : l'exemple de la V^e République », *Politiques et Management public*, 1991, vol. 9, pp. 1991-222.

MIDIER Laurent, POUGER Julien, « OGM : les champs de la controverse », *Annales des Mines*, février 2003.

MIGAUD Didier, « Des progrès incontestables en droit et dans la pratique du contrôle sous la XI^{ème} législature. La mission d'évaluation et de contrôle : un exemple parmi d'autres », *Revue française de finances publiques*, n°77, 2002, pp. 47-54.

MULLER Pierre, LECA Jean, GIANDOMENICO Majone, THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice, « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques » *Revue française de science politique*, 46^e année, n°1, 1996. pp. 96-133.

NIOCHE Jean-Pierre, « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, n°1, vol. 32, 1982, pp. 32-61.

PALIER Bruno, SUREL Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. vol. 55, n°1, 2005, pp. 7-32.

PAPADOPOULOS Ioannis, « L'usage stratégique des études d'impact dans la procédure législative européenne » in PHILIP-GAY Mathilde, *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 5-23.

PERRET Bernard, « *Le contexte français de l'évaluation : approche comparative* », *The Canadian Journal of Program Evaluation*, vol. 9, n°2, 1994, pp. 93-113.

PERRET Bernard, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) », *Revue française d'administration publique*, vol. n°117, n°1, 2006, pp. 31-41.

PERRET Bernard, « L'évaluation des politiques publiques. Entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Esprit*, n°12, décembre 2008, pp. 142-159.

PHILIP-GAY Mathilde, « L'obligation de joindre une étude d'impact aux projets de loi. Une illustration des évolutions récentes du droit issu de la Constitution du 4 octobre 1958 », in *Les études d'impact accompagnant les projets de lois*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 153-178.

PICAVET Olivier, « Les caractéristiques des évaluations réalisées par les corps d'inspection dans le cadre de la Modernisation de l'action publique », *Revue française d'administration publique*, vol. 155, n°3, 2015, pp. 713-722.

PRAT Michel-Pierre, JANVIER Cyril, « La Cour des Comptes, auxiliaire de la démocratie », *Pouvoirs*, Seuil, n°146, 2013/3, pp. 97-107.

PROTIERE Guillaume, « L'exception à l'obligation d'études d'impact » in PHILIP-GAY Mathilde, in *Les études d'impact accompagnant les projets de lois*, Paris, LGDJ, 2012, pp. 63-73.

RENDA Andrea, « Les études d'impact des réglementations de l'Union européenne : état des lieux et pistes de performances », *Revue française d'administration publique* 2014/1, n° 149, pp. 79-103.

RADAELLI Claudio M., « Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment », *Journal of European Public Policy*, 12, 2005, pp. 924-943.

ROSE-ACKERMAN Susan, PERROUD Thomas, « Les études d'impact et l'analyse « coûts-avantages » : modèles américains et traditions juridiques françaises », *Revue française d'administration publique*, n°149, 2014/1, pp. 105-122.

SAINT-MARTIN Denis, « Le *consulting* et l'État. Une analyse comparée de l'offre et de la demande », *Revue française d'administration publique*, n° 120, 2006, pp. 743-756.

SCHOETTL Jean-Éric, « Les causalités enchevêtrées du désordre normatif », *Pouvoirs*, n°118, 2006/3, pp. 155-159.

SENECHAL Clément, « Les think-thanks : pour qui et comment ? », n°47-48, *Cité*, 2011/3, pp. 313-318.

SPENLEHAUER Vincent, « La (f)utilité gouvernementale de l'évaluation des politiques publiques, quelques leçons américaines et françaises », Working Paper, LIEPP, Sciences Po, n°49, mars 2016.

TROSA Sylvie, « Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du Conseil scientifique de l'évaluation en France », *Politique et management public*, vol.10, n°3, 1992, pp. 83-102.

THOENIG Jean-Claude, « L'évaluation en actes : leçons et perspectives », *Politiques et management public*, vol. 20, n° 4, 2002, pp. 33-50.

THOENIG Jean-Claude, « L'évaluation. Un cycle de vie à française » in LACASSE François, VERRIER Pierre-Eric (dir.) *30 ans de réforme de l'Etat. Expériences françaises et étrangères. Stratégies et bilans*, Paris, Dunod, 2005, pp. 117-127.

TURNPENNY John, NILSSON Mans, RUSSEL Duncan, JORDAN Andrew, HERTIB Julia, NYKVIST Björn, « Why is integrating policy assessment so hard? A Comparative analysis of the institutional capacities and constraints », *Journal of Environmental Planning and Management*, 51, 2010, pp. 759-775.

VANDENDRIESSCHE Xavier, « L'initiative législative, garante de la qualité de la loi ? Le nouvel article 39 de la Constitution », *Les Petites Affiches*, n°254, 19 décembre 2008, pp. 62-64.

ZERBE Richard O., « Is Benefit Cost Analysis Legal? Three Rules », *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(3), 1998, pp. 419-456.

ZERBE, Richard O., « The Legal Foundation of Cost-Benefit Analysis », *Charleston Law Review*, 2(1), 2007, pp. 93-184.

Numéros thématiques:

- « L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverse », *Revue française d'administration publique*, n°148, 2013.
- « Etudes d'impact et production normative », *Revue française d'administration publique*, n°149, 2014.

Colloques :

ASSOULINE David, « Evaluation et qualité de la législation : quel rôle pour les parlements ? », Sénat, colloque, 5 décembre 2013.

COMBRADE Bertrand-Léo, « Á qui profite l'étude d'impact ? Les effets de la constitutionnalisation d'une obligation d'étude d'impact des projets de loi sur les rapports entre Gouvernement et Parlement », *VIIIe Congrès national de l'AFDC*, Communication pour atelier n°6 : aspects institutionnels nationaux, 17 mars 2011.

DREES, *Méthodes d'évaluation des politiques publiques. Acte du séminaire*, 2011.

SAUVE Jean-Marc, Vice-président du Conseil d'Etat, intervention lors de la conférence « L'impact du droit : l'évaluation économique comparée de la norme juridique », 29 novembre 2010, Cercle France Amériques.

Rapports, guides et notes :

CEVIPOF, *Baromètre de la confiance politique*, janvier 2016.

Conseil d'analyse économique, « Évaluation des politiques publiques », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n°1, 1/2013.

Conseil d'Etat, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public, coll. « Etudes et documents », mars 2006.

Conseil national de l'évaluation, *L'évaluation en développement*, Rapport annuel, 1997.

Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation en développement*, Rapport annuel, 1998.

Cour des Comptes européenne, *L'analyse d'impact dans les institutions européennes : soutient-elle la prise de décision?*, Rapport spécial n°3, septembre 2010.

DESTAIS Nathalie, MARIGEAUD Martine, BATTESTI Jean-Pierre, BONDAZ Marianne, *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales*, Guide, Inspection générale des affaires sociales, décembre 2012.

France Stratégie, *Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016*, septembre 2016.

France Stratégie, *Quinze ans de politiques d'innovation en France*, Rapport, janvier 2016.

France stratégie, *Programme d'investissements d'avenir. Rapport du comité d'examen à mi-parcours*, mars 2016.

IFRAP, *Rapport aux Contribuables sur la réduction des dépenses de l'Etat. Vers un NAO français ?* n°66, février 2000.

Inspection générale de l'Administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des Affaires sociales, *Cadrage méthodique de l'évaluation des politiques publiques*, décembre 2012.

LASSERRE Bruno, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, avril 2004.

MANDELKERN Dieudonné, *La qualité de la réglementation*, Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, Ministère de la fonction publique, La documentation française, mars 2002.

OCDE, *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, 9 mars 1995.

OCDE, *Évaluation prévisionnelle de l'impact des lois et des règlements*, Documents SIGMA, n°. 13, Éditions OCDE, 1997.

OCDE, *La réforme de la réglementation aux Etats-Unis*, Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation, 1999.

OCDE, *Construire un cadre institutionnel pour l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) : orientations destinées aux décideurs*, Division de la politique de la réglementation, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, 2008.

OCDE, *Union européenne*, Les études économiques de l'OCDE, vol.13, septembre 2009.

OCDE, *L'analyse d'impact de la réglementation : un outil au service de la cohérence des politiques*, Synthèse, 2010.

PICQ Jean, *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, décembre 1995.

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, *Evaluation des politiques publiques (EPP) : principes, processus et méthodes*, avril 2015.

II. Rapports et documents parlementaires

ACCOYER Bernard, *Proposition de loi tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, AN, n°1549, 24 mars 2009.

ACCOYER Bernard, *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*, AN, n°2080, 18 novembre 2009.

ACCOYER Bernard, *Rapport d'information, déposé en application de l'article 146-3 du Règlement au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le bilan d'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de 2009 à 2012*, AN, n°4485, 30 mars 2012.

Assemblée nationale, *Première conférence des réformes. Propositions des groupes de travail*, rapport, décembre 2017.

AYRAULT Jean-Marc, *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la présidence de la République*, AN, n° 1886, 23 juillet 2009.

ASSOULINE David, *Rapport fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois – Session parlementaire 2011-210*, Sénat, n°654, 11 juin 2013.

BATAILLE Christian, *Rapport sur la gestion des déchets nucléaires à haute activité*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, AN, n° 1839, Sénat n° 184, 1990.

BARTOLONE Claude, *Proposition de résolution visant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°2273, 14 octobre 2014.

BARTOLONE Claude, WINOCK Michel, *Refaire la démocratie*, Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, AN, n° 31000, 2 octobre 2015.

BARTOLONE Claude, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du Règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur le bilan de l'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques au cours de la XIVe législature*, AN, n°4539, 22 février 2017.

BERIT-DEBAT Claude, *Rapport d'information fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2015*, Sénat, n°495, 10 juin 2015.

BERIT-DEBAT Claude, *Rapport d'information fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2016*, Sénat, n°650, 31 mai 2016.

BERIT-DEBAT Claude, *Rapport d'information fait sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2017*, Sénat, n°677, 21 juillet 2017.

BIEMOURET Gisèle, COSTES Jean-Louis, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux*, AN, n°4158, 26 octobre 2016.

BIGNON Jérôme, SAUVADET François, *L'insoutenable application de la loi*, Rapport de la mission d'information commune sur les problèmes généraux posés par l'application de la loi, Assemblée nationale, X^e législature, n° 2172, 21 juillet 1995.

BORGEL Christophe, *Rapport fait au nom de de la commission des lois, après engagement de la procédure accélérée, sur le projet de loi organique (n°885) interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et sur le projet de loi (n° 886) interdisant le cumul de fonctions locales avec le mandat de représentant au Parlement européen*, AN, n° 1173 et 1174, 26 juin 2013.

BOURG-BROC Bruno, « Communication lors du séminaire parlementaire », *Rapport d'activité de la section française de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (1er octobre 2001 - 31 décembre 2002)*, Sénat, Annexes, Chisinau, 22 octobre 2002.

BOURDIN Joël, ANDRÉ Pierre, PLANCADE Jean-Pierre, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évolution des politiques publiques en France*, n° 392 (2003-2004), 30 juin 2004.

BOURDIN Joël, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale pour la prospective sur « Parlement et prospective : regards croisés »*, Actes de l'atelier de prospective du 28 janvier 2010, Sénat, n°2170, 8 février 2010.

BUFFET Marie-Georges, *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les dépenses d'études d'opinion relevant des crédits budgétaires votés par le Parlement depuis 2007*, AN, n°2123, 1^{er} décembre 2009.

BUFFET François-Noël, LABAZEE Georges, *Rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le cumul des mandats*, Sénat, n°365, 14 février 2012.

CARREZ Gilles, *Rapport d'information sur l'activité de la commission des finances au cours de la XIV^e législature*, AN, n°4547, 22 février 2017.

Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*, SEC 92 du 15 janvier 2009.

DEBRE Jean-Louis, *Proposition de résolution tendant à compléter le Règlement de l'Assemblée nationale et à modifier ses articles 14, 50, 65, 91, 104 et 128*, AN, Exposé des motifs, 12 février 2003.

DEBRE Jean-Louis, HOUILLON Philippe, *Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement*, AN, n°2722, 5 décembre 2005.

DEBRE Jean-Louis, *Proposition de résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°582, 7 juin 2006.

DE LA RAUDIÈRE Laure, JUANICO Régis, *Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la simplification législative*, AN, n°2268, 9 octobre 2014.

Délégation sénatoriale aux entreprises, *« Que fait pour vous la délégation sénatoriale aux entreprises »*, *Lettre d'information*, n°1, septembre 2015.

DINI Muguette, MEUNIER Michelle, *Proposition de loi relative à la protection de l'enfant*, Sénat, n°799, 11 septembre 2014.

DOSIERE René, VANNESTE Christian, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes*, AN, n°2925, 28 octobre 2010.

FABIUS Laurent, MIGAUD Didier, *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, Assemblée nationale, 27 janvier 1999.

FENECH Georges, PIETRASANTA Sébastien, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, AN, n°3922, 5 juillet 2016.

FILLON François, *Projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la V^e République*, AN, n°820, 23 avril 2008.

FILLON François, *Projet de loi portant réforme des juridictions financières*, AN, n°2001, 28 octobre 2009.

FILLON François, *Projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques*, AN, n°2494, 5 mai 2010.

FOURGOUS Jean-Michel, *Proposition de loi visant à créer un Office d'évaluation et de contrôle*, AN, n°3599, 19 janvier 2007.

GELARD Patrice, PEYRONNET Jean-Claude, *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : une source d'inspiration pour la modernisation du Sénat. Les exemples luxembourgeois, belge, portugais, grec, tchèque, autrichien et slovaque*, Sénat, Rapport d'information sur les Parlements des pays européens, n°428, 2006-2007.

GELARD Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution, présentée par M. Gérard LARCHER, Président du Sénat, tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, Sénat, n°427, 20 mai 2009.

GELARD Patrice, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur les autorités administratives indépendantes*, Sénat, n°616, 11 juin 2014.

GUIGOU Elisabeth, *Rapport d'information sur le bilan d'activité de la commission des Affaires étrangères sous la XIV^e législature (2012-2017)*, AN, n°4593, 14 mars 2017.

GELARD Patrice, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques*, Sénat, n°388, 7 avril 2010.

GERARD Miquel, questeur du Sénat, TOCHARD Georges-Éric, directeur du secrétariat général de la présidence, *Rapport au président du Sénat sur « l'examen de la fonction de contrôle au Sénat et les moyens de sa valorisation*, Sénat, 2008.

GOASGUEN Claude, MALLOT Jean, *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, AN, n°2094, 19 novembre 2009.

GOASGUEN Claude, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi (n°2081) 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*, AN, n°2220, 13 janvier 2010.

GOASGUEN Claude, *Rapport fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi (n°2081), modifiée par le Sénat, 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 publique*, AN, n°2627, 16 juin 2010.

GOASGUEN Claude, SIRUGUE Christophe, *Rapport au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de l'aide médicale de l'État*, AN, n°3524, 9 juin 2011.

GORGES Jean-Pierre, MALLOT Jean, *Rapport fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepa »*, AN, n°3615, 30 juin 2011.

GROUARD Serge, *Rapport d'information fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le bilan des activités la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sous la XIII^e législature (2007-2012)*, AN, 3 mai 2012.

HOFFMAN-RISPAL Danièle, RICHARD Arnaud, *Rapport d'information sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence*, CEC, AN, n°4221, 26 janvier 2012.

HYEST Jean-Jacques, *Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la Ve République*, Sénat, n°38, 11 juin 2008.

HYEST Jean-Jacques, *Rapport au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, de modernisation des institutions de la Ve République*, Sénat, n°463, 10 juillet 2008.

HYEST Jean-Jacques, *Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée*

nationale, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Sénat, n°196, 4 février 2009.

HYEST Jean-Jacques, *Rapport sur la proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, Sénat, n°427, 6 mai 2015.

JACQUAT Denis, TOURAINE Jean-Louis, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme*, AN, n°763, 28 février 2013.

JEGO Yves, DUMONT Jean-Louis, *Rapport sur le suivi des préconisations de la Cour des Comptes et de la Mission d'évaluation et de contrôle*, AN, Rapport d'information, n°228, 10 mai 2005.

KAROUTCHI Roger, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur les entretiens de la prospective*, Sénat, n°649, 21 juillet 2015.

KERT Christian, *Rapport sur les techniques de prévision et de prévention des risques naturels en France*, OPECST, AN, n°1540, 12 avril 1999.

LAMY François, *Rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures*, AN, n°2237, 8 mars 2000.

LAMBERT Alain, MARINI Philippe, *En finir avec le mensonge budgétaire : enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat*, Rapport d'information, Sénat, n°485, 29 septembre 2000.

LAMBERT Alain, DETRAIGNE Yves, MEZARD Jacques, SIDO Bruno, « Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens », *Rapport fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales*, Sénat, n°495, 25 mai 2010.

LARCHER Gérard, *Proposition de résolution tendant à réformer le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la réforme constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, n°377, 30 avril 2009.

LARCHER Gérard, *Proposition de résolution tendant à réformer les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, Sénat, n°380, 31 mars 2015.

LECERF Jean-René, BORVO COHEN-SEAT Nicole, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois et de la commission pour le contrôle de l'application des lois*, Sénat, n° 629, 4 juillet 2012.

LE DAIN Anne-Yvonne, MARCANGELI Laurent, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites*, AN, n°2385, 20 novembre 2014.

LE DEAUT Jean-Yves, « L'utilisation des organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et dans l'alimentation », Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques, AN, rapport n°545, 1997-1998.

LEMORTON Catherine, *Rapport d'information sur le bilan de l'activité de la commission des affaires sociales au cours de la XIV^{ème} législature (2012-2017)*, AN, n°4541, 22 février 2017.

LEQUILLER Pierre, *Rapport sur le bilan d'activité de la Commission des affaires européennes, (XIII^e législature, 2007-2012)*, AN, n°4510, 14 mai 2012.

LE ROUX Bruno, *Proposition de loi visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel*, AN, n°1437, 10 octobre 2013.

MAMERE Noël, POPELIN Pascal, *Rapport d'information fait au nom de la commission d'enquête chargée d'établir un état des lieux et de faire des propositions en matière de missions et de modalités du maintien de l'ordre républicain, dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation, ainsi que de protection des personnes et des biens*, AN, n°2794, 21 mai 2015.

MAZEAUD Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n° 839) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'affaire Luchaire*, AN, n° 1095, 1989.

MEZARD Jacques, *Proposition de loi organique visant à supprimer les alinéas 8 à 10 de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} juillet 2014*, n° 776, 23 juillet 2014.

MEZARD Jacques, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les Autorités administratives indépendantes*, Sénat, n°126, 28 octobre 2015.

MIGAUD Didier, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle constituée le 3 février 1999*, AN, 1999.

MINI Muguette, ESCOFFIER Anne-Marie, *Crédit à la consommation et surendettement : une réforme ambitieuse à compléter*, Rapport d'information fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, Sénat, n° 602, 19 juin 2012.

MONTAUGE Franck, *Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, Sénat, n°610 rectifié, 5 juillet 2017.

PEIRO Germain, BIGNON Jérôme, *Rapport d'information déposé au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural*, AN, n°4301, 2 février 2012.

PINVILLE Martine, POLETTI Bérengère, *Rapport d'information déposé en application de l'article 146-3 du règlement, par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation du développement des services à la personne*, AN, n°2437, 9 décembre 2014.

QUILES Paul, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi constitutionnelle (n°241 rectifié) de MM. Paul Quilès, Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à modifier l'article 34 de la Constitution afin d'élargir les pouvoirs du Parlement*, AN, n°3075, 10 mai 2006.

RAIMBOURG Dominique, *Rapport d'information sur le bilan d'activité de la commission des Lois sous la XIV^e législature (2012-2017)*, AN, n°4542, 22 février 2017.

ROBILIARD Denys, *Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission sur la santé mentale et l'avenir de la psychiatrie*, AN, n°1162, 18 décembre 2012.

ROUMEGAS Jean-Louis, SADDIER Martial, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pollution de l'air*, CEC, n°3772, 19 mai 2016.

Secrétariat général de la Présidence, « Crédits d'études des commissions », *Note à l'attention de Monsieur le Président*, 17 décembre 2007.

SENAT, *L'évaluation des politiques publiques par le Parlement*, rapport, service des Affaires européennes, 1995.

SENAT, *40 propositions pour une révision utile à la France*, rapport au Président de la République, 24 janvier 2018.

URVOAS Jean-Jacques, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution de M. Claude Bartolone tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°2381, 20 novembre 2014.

VALLINI André, HOUILLON Philippe, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement*, AN, n°3125, 6 juin 2006.

VIVCRET Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques - Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*, Rapport fait au Premier Ministre, La Documentation française, 1989.

ROBILIARD Denys, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des Affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la santé mentale et l'avenir de la psychiatrie*, AN, n°1662, 18 décembre 2013.

SUEUR Jean-Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi*, Sénat, n°317, 21 février 2018.

WARSMANN Jean-Luc, *Proposition de résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, n°106, 23 mars 2003.

WARSMANN Jean-Luc, *Rapport de la commission des lois sur le projet de loi constitutionnel de modernisation des institutions de la V^e République*, AN, n° 892, 15 mai 2008.

WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat (n°993), de modernisation des institutions de la Ve République*, n°1009, 2 juillet 2008.

WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (n°1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, AN, n°892, 7 janvier 2009.

WARSMANN Jean-Luc, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique (n°1314), modifié par le Sénat, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, AN, n°1522, 18 mars 2009.

WARSMANN Jean-Luc *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution (n°1546) de M. Bernard Accoyer tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, AN, n°1630, 30 avril 2009.

WARSMANN Jean-Luc, *Rapport d'information sur le bilan d'activités de la commission des Lois sous la XIII^e législature (2007-2012)*, AN, n°4422, 29 février 2012.

ZIMMERMANN Marie-Jo, *Proposition de loi pour des mesures réellement contraignantes en faveur de la parité au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat*, AN, n°3883, 2 novembre 2011.

ZIMMERMANN Marie-Jo, *Proposition de loi pour des mesures réellement contraignantes en faveur de la parité au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat*, AN, n°3903, 8 novembre 2011.

III. Textes juridiques

Lois et ordonnances :

Loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Loi n°77-807 du 19 juillet 1977 modifiant l'art.6 de l'ordonnance 58100 du 17-11-1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, en vue de préciser les moyens d'action des commissions d'enquête et de contrôle.

Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

Loi n° 83 609 du 8 juillet 1983 portant création d'une délégation parlementaire dénommée office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance no 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.

Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

Loi n° 96-517 du 14 juin 1996 tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

Loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003.

Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

Loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Loi n°2011-814 du 7 juillet 2011 relative à la bioéthique.

Loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Décrets et circulaires :

Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

Décret n° 2017-1584 du 20 novembre 2017 relatif à la direction interministérielle de la transformation publique et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat.

Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État.

Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation.

Circulaire du 15 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle.

Circulaire du 26 septembre 2017 relative au programme « Action Publique 2022 ».

Arrêts:

Barenblatt vs United States, 360 US 1019, 1959.

Eastland vs United States Servicemen's Fund, 421 US 491, 505, 1975.
Cour constitutionnelle allemande, *Kalkar*, 1978, BVerGE, 49, 89.

Décisions du Conseil Constitutionnel :

Décision n°59-2 du 24 juin 1959.
Décision n°23-25 du 21 janvier 1964.
Décision n°90-275 du 6 juin 1990.
Décision n°96-381 du 14 octobre 1996.
Décision n°2004-493 du 26 février 2004.
Décision n°2009-579 du 9 avril 2009.
Décision n° 2009-581 du 25 juin 2009.
Décision n° 2012-235 QPC du 20 avril 2012.
Décision n° 2014-12 FNR du 1 juillet 2014.

IV. Discours, lettres et lettres de mission

ACCOYER Bernard, *Discours prononcé lors de la séance d'ouverture de la XIII^{ème} législature*, 26 juin 2007

BARTOLONE Claude, « Création d'un groupe de travail sur la modernisation des institutions », Communiqué de presse, Assemblée nationale 16 janvier 2013

CHIRAC Jacques, *Lettre adressée aux acquittés d'Outreau*, décembre 2005

COPE Jean-François, *Appel à candidature adressé à l'ensemble des membres du Groupe UMP*, 10 juillet 2007

DEBRE Jean-Louis, *Installation de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé*, discours, 27 février 2003

DEBRE Michel, *Discours devant le conseil d'Etat*, 27 août 1958

FILLON François, *Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République* Congrès du Parlement, 21 juin 2008

GISCARD D'ESTAING Valéry, *Message du Président de la République au Parlement*, 30 mai 1974

MACRON Emmanuel, *Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès*, 3 juillet 2017.

SARKOZY Nicolas, *Discours prononcé à Epinal*, 2 juillet 2007.

SARKOZY Nicolas, *Lettre de mission adressée au Premier ministre*, 12 novembre 2007.

SEGUIN Philippe, Lettre du 15 juillet 2009 au Président de la République.

SEGUIN Philippe, *Discours d'ouverture*, Bicentenaire de la Cour des Comptes, Colloque de Paris "La Cour, un passé, un destin", Musée du quai Branly, 24 septembre 2007.

Sources électroniques

www.assemblee-nationale.fr
www.conseil-constitutionnel.fr
www.larevueparlementaire.fr
www.lecese.fr
www.modernisation.gouv.fr
[www.nosdéputés.fr](http://www.nosdeputés.fr)
www.senat.fr
www.nossenateurs.fr
www.performance-publique.budget.gouv.fr
<http://www.sfe-asso.fr/>
www.strategie.gouv.fr

Table des annexes

<i>Annexe 1. Liste des entretiens menés.....</i>	<i>607</i>
<i>Annexe 2. Commissions d'enquête créées à l'Assemblée nationale.....</i>	<i>609</i>
<i>Annexe 3. Commissions d'enquête créées au Sénat.....</i>	<i>611</i>
<i>Annexe 4. Rapports de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale.....</i>	<i>613</i>
<i>Annexe 5. Rapports de la délégation au Renseignement à l'Assemblée nationale</i>	<i>614</i>
<i>Annexe 6. Rapports de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale.....</i>	<i>615</i>
<i>Annexe 7. Rapports de la Délégation aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat.....</i>	<i>618</i>
<i>Annexe 8. Rapports de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.....</i>	<i>622</i>
<i>Annexe 9. Rapports de la Mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale.....</i>	<i>634</i>
<i>Annexe 10. Rapports de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS).....</i>	<i>637</i>
<i>Annexe 11. Rapports du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale.....</i>	<i>639</i>
<i>Annexe 12. Rapports de la Délégation sénatoriale à la prospective.....</i>	<i>642</i>
<i>Annexe 13. Rapports de la Délégation sénatoriale à la décentralisation.....</i>	<i>644</i>
<i>Annexe 14. Rapports de la Délégation sénatoriale aux outre-mer.....</i>	<i>647</i>
<i>Annexe 15. Rapports de la Délégation sénatoriale aux entreprises.....</i>	<i>649</i>
<i>Annexe 16. Liste des principaux think-thanks français.....</i>	<i>650</i>

Annexe 1. Liste des entretiens menés

Assemblée nationale :

Députés et Rapporteurs du CEC :

- M. Jérôme BIGNON, député UMP de la Somme de 1993 à 2012
- M. Claude BIRAUX, député UMP de la Savoie, Premier Vice-Président de l'OPECST sous la XIII^{ème} législature
- M. Pascal BRINDEAU, député Nouveau Centre de 2007 à 2012
- M. Charles de COURSON, député Nouveau Centre de 1993 à 2017
- M. René DOSIERE, député PS de l'Aisne, de 2002 à 2017
- M. Daniel GARRIGUE député non inscrit de 2002 à 2012
- M. Daniel GOLBERG, député PS de Seine-Saint-Denis de 2007 à 2017
- M. François GOULARD, député UMP de 2002 à 2012
- M. Jean-Pierre GORGES, député UMP de l'Eure-et-Loir de 2002 à 2017
- M. David HABIB, député PS des Pyrénées-Atlantiques, co-président de la MEC sous la XIII^{ème} législature (2007-2012)
- M. Michel HEINRICH, député UMP des Vosges de 2002 à 2017
- M. Jean MALLOT, député PS de l'Allier de 2007 à 2012
- M. Pierre MEHAIGNERIE, député UMP d'Ille-et-Vilaine, président de la commission des Affaires sociales sous la XIII^{ème} législature (2007-2012)
- M. Arnaud RICHARD, député UMP des Yvelines de 2007 à 2017
- M. Philippe TOURTELIER, député PS d'Ille-et-Vilaine de 2002 à 2012
- M. Jean-Jacques URVOAS, député PS du Finistère de 2007 à 2016
- M. Christian VANNESTE, député UMP du Nord de 2002 à 2012
- M. Jean-Luc WARSMANN, député UMP des Ardennes, Président de la commission des Lois sous la XIII^{ème} législature

Fonctionnaires et collaborateurs parlementaires :

- M. Jean-Félix de BUJADOUX, collaborateur parlementaire de Bernard Accoyer
- Mme Cécile CHRISTENSEN, chargée de mission au groupe Les Républicains
- M. Philippe DAUTRY, Administrateur, chef de division, Service de l'économie et de l'évaluation scientifique
- Mme Emilie DEVAUX-TREBOUVIL, chargée de mission au groupe LR à l'Assemblée nationale
- M. Michel LAFLANDRE, Administrateur, Chef de division du CEC de 2009 à 2012
- M. Philippe LAMY, Chef de division du CEC depuis 2012
- M. Éric THIERS responsable de la division de la commission des lois
- Mme Elizabeth VITAL-DURAND, Secrétaire générale adjointe du groupe Les Républicains

Sénat :

Sénateurs :

- M. Henri de RAINCOURT, ancien Ministre des Relations avec le Parlement de 2009 à 2010, ancien sénateur LR de l'Yonne
- Mme Catherine GENISSON, ancienne Vice-présidente de l'Assemblée nationale sous la XIII^{ème} législature, ancienne sénatrice PS du Pas-de-Calais de 2011 à 2017

Fonctionnaires parlementaires :

- M. Philippe CERESZ, Administrateur, Directeur de la législation et du contrôle
- M. Alain DELCAMP, Administrateur, Secrétaire Général du Sénat de 2005 à 2013
- M. Jean de la ROCHEFOUCAULT, Administrateur-adjoint, division de législation et du contrôle
- M. Pascal DESROUSSEAUX, administrateur principal à la direction de la législation et du contrôle au Sénat

Annexe 2. Commissions d'enquête créées à l'Assemblée nationale

XIV^{ème} législature

(2012-2017)

- Conditions d'octroi d'une autorisation d'émettre à la chaîne Numéro 23 et de sa vente – Rapport de M. Marcel ROGEMONT (8 décembre 2016)
- Fibromyalgie - Rapport de M. Patrice CAVALHO (12 octobre 2016)
- Conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français – Rapport de M. Jean-Yves CAULLET (20 septembre 2016)
- Moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 - Rapport de M. Sébastien PIETRASANTA (5 juillet 2016)
- Evaluer les conséquences sur l'investissement public et les services publics de proximité de la baisse des dotations de l'État aux communes et aux EPCI – Rapport de M. Nicolas SANSU (16 juin 2015)
- Surveillance des filières et des individus djihadistes – Rapport de M. Patrick MENUCCI (2 juin 2015)
- Missions et modalités du maintien de l'ordre républicain dans un contexte de respect des libertés publiques et du droit de manifestation – Rapport de M. Pascal POPELIN (21 mai 2015)
- Tarifs de l'électricité – Rapport de M. Hervé GAYMARD (5 mars 2015)
- Impact sociétal, social, économique et financier de la réduction progressive du temps de travail – Rapport de Mme Barbara ROMAGNAN (9 décembre 2014)
- Eventuels dysfonctionnements dans l'action du Gouvernement et des services de l'Etat, entre le 4 décembre 2012 et le 2 avril 2013, dans la gestion d'une affaire qui a conduit à la démission d'un membre du Gouvernement – Rapport de M. Alain CLAYES (8 octobre 2013)
- Exil des forces vives de France – Rapport de M. Yann GALUT (8 octobre 2014)
- Fonctionnement des services de renseignement français dans le suivi et la surveillance des mouvements radicaux armés – Rapport de Dominique RAIMBOURG (4 décembre 2012)
- Causes du projet de fermeture de l'usine Goodyear d'Amiens-Nord, et à ses conséquences économiques, sociales et environnementales et aux enseignements liés au caractère représentatif qu'on peut tirer de ce cas – Rapport de Mme Pascale BOISTARD (11 décembre 2013)
- Coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs et à divers aspects économiques et financiers de la production et de la commercialisation de l'électricité nucléaire – Rapport de M. Denis BAUPIN (5 juin 2014)
- Conditions de la privatisation de la Société nationale maritime Corse Méditerranée – Rapport de M. Paul GIACOBBI (11 décembre 2013)

- Difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle – Rapport de Mme François DUMAS (20 novembre 2014)
- Sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes dans la crise économique et financière et sur les conditions de leur sauvegarde et de leur développement – Rapport de M. Alain BOCQUET (10 juillet 2013)

XIII^{ème} législature
(2007-2012)

- Modalités, financement et impact sur l'environnement du projet de rénovation du réseau express régional d'Île-de-France – Rapport de M. Pierre MORANGE (7 mars 2012)
- Produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux – Rapport de M. Jean-Pierre GORGES (6 décembre 2011)
- Situation de l'industrie ferroviaire française : production de matériels roulants "voyageurs" et fret – Rapport de M. Yanick PATERNOTTE (8 juin 2011)
- Mécanismes de spéculation affectant le fonctionnement des économies – Rapport de M. Jean-François MANCEL (14 décembre 2010)
- Manière dont a été programmée, expliquée et gérée la campagne de vaccination contre la grippe A (H1N1) – Rapport de M. Jean-Pierre DOOR (16 février 2010)
- Conditions de la libération des infirmières et du médecin bulgares et sur les récents accords franco-libyens – Rapport de M. Axel PONIATOWSKI (22 janvier 2008)

XII^{ème} législature
(2002-2007)

- Influence des mouvements à caractère sectaire et aux conséquences de leurs pratiques sur la santé physique et mentale des mineurs – Rapport de M. Georges FENECH (21 juin 2006)
- Causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau et de formuler des propositions pour éviter leur renouvellement – Rapport de M. Philippe HOUILLON (7 décembre 2005)
- Evolution de la fiscalité locale – Rapport de M. Hervé MARITON (10 février 2005)
- Conséquences sanitaires et sociales de la canicule – Rapport de M. François d'AUBERT (24 février 2004)
- Application des mesures préconisées en matière du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité – Rapport de M. Christophe PRIOU (10 juillet 2003)
- Gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision - M. Michel DIEFENBACHER (3 juillet 2003)
- Causes économiques et financières de la disparition d'Air Lib- Rapport de M. Charles de COURSON (11 juin 2003)
- Conditions de la présence du loup en France et l'exercice du pastoralisme dans les zones de montagne - Rapport de M. Daniel SPAGNOU (14 mai 2003)

Annexe 3. Commissions d'enquête créées au Sénat

1998-2017

- Commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi dans la durée - Rapport de M. Ronan DANTEC (25 avril 2017)
- Commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen – Rapport de M. Jean-Noël BUFFET (4 avril 2017)
- Commission d'enquête sur les chiffres du chômage en France et dans les pays de l'Union européenne, ainsi que sur l'impact des réformes mises en place par ces pays pour faire baisser le chômage - Rapport de Philippe DALLIER (4 octobre 2016)
- Commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes - Rapport de Jacques MEZARD (4 novembre 2015)
- Commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air - Rapport de Leïla AÏCHI (15 juillet 2015)
- Commission d'enquête sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession - Rapport de Jacques GROSPERRIN (1er juillet 2015)
- Commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays - La commission d'enquête n'a pas adopté le projet de rapport.
- Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe - Rapport de Jean-Pierre SUEUR (1er avril 2015)
- Commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu in fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds - Rapport de Virginie KLES (21 mai 2014)
- Commission d'enquête sur le rôle des banques et acteurs financiers dans l'évasion des ressources financières en ses conséquences fiscales et sur les équilibres économiques ainsi que sur l'efficacité du dispositif législatif, juridique et administratif destiné à la combattre - Rapport d'Éric BOCQUET (17 octobre 2013)
- Commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage - Rapport de Jean-Jacques LOZACH (17 juillet 2013)
- Commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé - Rapport de Jacques MEZARD (3 avril 2013)
- Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales - Rapport d'Éric BOCQUET (17 juillet 2012)
- Commission d'enquête sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques - Rapport de Jean DESESSARD (11 juillet 2012)

- Commission d'enquête sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A (H1N1) - Rapport de MM. François AUTAIN, président et Alain MILON (5 août 2010)
- Commission d'enquête sur l'immigration clandestine - Rapport de François-Noël BUFFET (6 avril 2006)
- Commission d'enquête sur la maltraitance envers les personnes handicapées accueillies en institution et les moyens de la prévenir - Rapport de M. Jean-Marc JUILHARD (10 juin 2003)
- Commission d'enquête sur la politique nationale de lutte contre les drogues illicites - Rapport de M. Bernard PLASAIT (3 juin 2003)
- Commission d'enquête sur la délinquance des mineurs - Rapport de M. Jean-Claude CARLE (27 juin 2002)
- Commission d'enquête sur les inondations de la Somme afin d'établir les causes et les responsabilités de ces crues, d'évaluer les coûts et de prévenir les risques d'inondation - Rapport de M. Pierre MARTIN (23 octobre 2001)
- Commission d'enquête sur les conditions d'utilisation des farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage et les conséquences qui en résultent pour la santé des consommateurs - Rapport de Gérard DERIOT (15 mai 2001)
- Commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France - Rapport de M. Guy CABANEL (29 juin 2000)
- Commission d'enquête sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'Etat en Corse - Rapport de M. René GARREC (11 novembre 1999)
- Commission d'enquête sur la situation et la gestion des personnels des écoles et des établissements d'enseignement du second degré ainsi que de ceux des services centraux et extérieurs des ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture, pour l'enseignement agricole - Rapport de Francis GRIGNON, Jean-Claude CARLE et André VALLET (29 avril 1999)
- Commission d'enquête chargée d'examiner les conditions dans lesquelles semblent aujourd'hui remis en cause certains choix stratégiques concernant les infrastructures de communication, et les incidences qu'une telle remise en cause pourrait avoir sur l'aménagement et le développement du territoire français, notamment du point de vue de son insertion dans l'Union européenne - Rapport de M. Gérard LARCHER (5 juin 1998)
- Commission d'enquête sur les régularisations d'étrangers en situation irrégulière - Rapport de M. José BALARELLO (3 juin 1998)
- Commission d'enquête sur la politique énergétique de la France - Rapport de Henri REVOL (20 mai 1998)
- Commission d'enquête chargée de recueillir des éléments d'information sur les conséquences de la décision de réduire à trente-cinq heures la durée hebdomadaire du travail - Rapport de Jean ARTHUIS (10 février 1998)

Annexe 4. Rapports de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale

XIII^{ème} législature
(2007-2009)

- La permanence des soins – Rapport n° 1205 de M. Philippe BOENNEC (21 octobre 2008)
- La carte judiciaire – Rapport n°660 de M. Max ROUSTAN (29 janvier 2008)
- Travaux de la Délégation sur le développement durable – Rapport n° 294 de M. Christian JACOB (17 octobre 2017)

XII^{ème} législature
(2002-2007)

- Déploiement de la couverture numérique sur le territoire – Rapport n° 3531 de M. Emile BLESSIG (19 décembre 2006)
- L'action culturelle diffuse, instrument de développement des territoires – Rapport n° 3127 de M. Jean LAUNAY et Mme Henriette MARTINEZ
- Suivi des propositions de la Délégation sur l'internet haut débit, la gestion de l'eau, le traitement des déchets et les contrats de plan Etat-régions – Rapport n° 2439 de M. Emile BLESSIG (5 juillet 2005)
- Les instruments de la politique de développement durable – Rapport n°2248 de MM. Jean-Pierre DUFAUT et Emile BLESSIG (13 avril 2005)
- La réforme des contrats de plan Etat-régions – Rapport n° 1836 de M. Louis GISCARD d'ESTAING et M. Jacques LE NAY (12 octobre 2004)
- Désindustrialisation du territoire – Rapport n°1625 de Max ROUSTAN (27 mai 2004)
- Gestion de l'eau sur le territoire – Rapport n°1170 de M. Jean LAUNAY (3 novembre 2003)
- Gestion des déchets ménagers sur le territoire – Rapport n° 1169 de M. Emile BLESSIG (3 novembre 2003)
- Conséquences des politiques européennes sur l'aménagement du territoire – Rapport n°701 de MM. BEAUGENDRE Léo et Philippe FOLLIOU (19 mars 2003)
- Téléphonie mobile et internet en haut débit – Rapport n°443 de M. Nicolas FORISSIER (28 novembre 2002)

Annexe 5. Rapports de la délégation au Renseignement à l'Assemblée nationale

XIV^{ème} législature

(2012-2017)

- Activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2016 - Rapport de Mme Patricia ADAM, n°4573, 2 mars 2017
- Activité de la délégation au renseignement pour l'année 2015 – Rapport de Mme Patricia ADAM et M. Jean-Pierre RAFFARIN, n°3524, 25 février 2016
- Activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2014 – Rapport de M. Jean-Jacques URVOAS, n°2482, 18 décembre 2014
- Activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2013 – Rapport de M. Jean-Pierre SUEUR, n° 1886, 16 avril 2014
- Activité de la délégation parlementaire au renseignement pour 2012 – Rapport de Mme Patricia ADAM, n° 1012, 30 avril 2013
- Activité de la délégation parlementaire au renseignement pour 2011 – Rapport de Mme Patricia ADAM, n° 83, 17 juillet 2012

XIII^{ème} législature

(2007-2012)

- Activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2011 – Rapport de Guy TEISSIER, n° 4222, 26 janvier 2012
- Rapport public de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2010 – Rapport de M. Jean-Luc WARSMANN, n° 3044, 17 décembre 2010
- Rapport public de la délégation parlementaire au renseignement pour les années 2008 et 2009 – Rapport de M. Jean-Luc WARSMANN, n° 2170, 19 décembre 2009

Annexe 6. Rapports de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes de l'Assemblée nationale

XIV^{ème} législature
(2012-2017)

- N° 4525 - Rapport d'information de Mme Catherine Coutelle déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le bilan des mesures adoptées au cours de la législature en matière d'égalité femmes-hommes et leur mise en œuvre
- N° 4461 - Rapport d'information de Mme Catherine Coutelle déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur l'activité de la Délégation aux droits des femmes de janvier 2016 à février 2017
- N° 4138 - Rapport d'information de Mme Catherine Coutelle déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur "L'aide publique au développement : une opportunité pour les femmes", suite au colloque organisé par la Délégation le 5 juillet 2016
- N° 4105 - Rapport d'information de Mme Maud Olivier déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les études de genre
- N° 3991 - Rapport d'information de Mme Catherine Coutelle déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la place des femmes en politique, suite au colloque organisé par la Délégation le 9 mars 2016
- N° 3990 - Rapport d'information de Mme Catherine Coutelle déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans la fonction publique d'État, suite au colloque organisé par la Délégation le 2 mars 2016
- N° 3876 - Rapport d'information de Mme Catherine Coutelle déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur l'activité de la délégation en 2015
- N° 3875 - Rapport d'information de Mmes Catherine Coutelle, Virginie Duby-Muller et Monique Orphé déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur l'égalité entre les femmes et les hommes à Mayotte, à la suite d'une mission effectuée du 10 au 14 novembre 2015
- N° 3629 - Rapport d'information de Mmes Marie-Noëlle Battistel et Catherine Coutelle déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs

- N° 3514 - Rapport d'information de Mme Pascale Crozon déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les violences faites aux femmes

XIII^{ème} législature
(2007-2012)

- N° 4454 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur son activité pour 2011-2012
- N° 4232 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (n°4224)
- N° 3920 - Rapport d'information de Mme Marianne Dubois déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le genre et la dépendance
- N° 3621 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur l'application des lois sur l'égalité professionnelle au sein des entreprises
- N° 3602 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le temps partiel
- N° 3516 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur son activité au cours de l'année 2010
- N° 3444 - Rapport d'information de Mme Bérengère Poletti déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la contraception des mineures
- N° 2762 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi portant réforme des retraites (n° 2760)
- N° 2646 - Rapport d'information de Mme Bérengère Poletti déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (n°2520)
- N° 2507 - Rapport d'information de Mme Pascale Crozon déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la proposition de loi (n°2422) de M. Bruno Leroux et plusieurs de ses collègues visant à renforcer l'exigence de parité des candidatures aux élections législatives
- N° 2125 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur son activité au cours de l'année 2009 (Accès des femmes aux responsabilités dans l'entreprise)
- N° 1985 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur l'article 38 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010
- N° 1900 - Rapport d'information de M. Guénaél Huet déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi pénitentiaire (n°1506), adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence

- N° 1295 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur son activité au cours de la période de juillet 2007
- N° 1206 - Rapport d'information de Mme Bérengère Poletti déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur l'application de la loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001 relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception
- N° 1028 - Rapport d'information de Mme Claude Greff déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les femmes et leur retraite
- N° 597 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur la proposition de loi (n° 571) de M. Jean-Luc Warsmann, facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général.

XII^{ème} législature (2002-2007)

- N° 3670 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur son activité au cours de la période octobre 2005 - février 2007
- N° 3554 - Rapport d'information de Mme Marie-Jo Zimmermann déposé par la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi (n° 3525) adopté par le Sénat, tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives
- N° 2724 - Rapport d'information de Mme Chantal Brunel sur la proposition de loi (n° 2219), adoptée par le Sénat, renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple
- N° 2714 - Rapport d'activité de Mme Marie-Jo Zimmermann, au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (octobre 2004 - novembre 2005), en application de l'article 6 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires
- N° 2243 - Rapport d'information au nom de la délégation aux droits des femmes sur le projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes (Mme Marie-Jo Zimmermann)
- N° 1924 - Rapport d'activité, octobre 2003-juillet 2004- de la délégation aux droits
- N° 1486 - Rapport d'information au nom de la délégation aux droits des femmes sur le projet de loi relatif au divorce (Sénat, 1ère lecture) (Mme Geneviève Lévy)
- N° 1118 - Rapport d'activité de la délégation aux droits des femmes : juillet 2002 - juillet 2003 (Mme Marie-Jo Zimmermann)
- N° 0996 - Rapport d'information au nom de la Délégation aux droits des femmes sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant réforme de l'élection des sénateurs (Mme Marie-Jo Zimmermann)
- N° 0892 - Rapport d'information au nom de la Délégation aux droits des femmes sur la réforme des retraites (Mme Claude Greff)

Annexe 7. Rapports de la Délégation aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat

1999-2017

- Rapport d'activité 2014-2017. Rapport d'information n° 681 (2016-2017) du 25 juillet 2017 - par Mme Chantal JOUANNO
- Femmes et agriculture : pour l'égalité dans les territoires. Rapport d'information n° 615 (2016-2017) du 5 juillet 2017 - par Mmes Annick BILLON, Corinne BOUCHOUX, Brigitte GONTHIER-MAURIN, Françoise LABORDE, M. Didier MANDELLI et Mme Marie-Pierre MONIER
- Être agricultrice en 2017. Rapport d'information n° 579 (2016-2017) du 13 juin 2017 - par Mme Chantal JOUANNO
- 50^{ème} anniversaire de la loi du 28 décembre 1967 - Hommage à Lucien NEUWIRTH. Rapport d'information n° 487 (2016-2017) du 30 mars 2017 - par Mmes Annick BILLON, Corinne BOUCHOUX, Brigitte GONTHIER-MAURIN, Françoise LABORDE, MM. Roland COURTEAU et Alain GOURNAC
- Variations du développement sexuel : lever un tabou, lutter contre la stigmatisation et les exclusions. Rapport d'information n° 441 (2016-2017) du 23 février 2017 - par Mmes Maryvonne BLONDIN et Corinne BOUCHOUX
- IVG et délit d'entrave par voie numérique. Rapport d'information n° 172 (2016-2017) du 1er décembre 2016 - par Mme Chantal JOUANNO
- La laïcité garantit-elle l'égalité femmes-hommes ? Rapport d'information n° 101 (2016-2017) du 3 novembre 2016 - par Mme Chantal JOUANNO
- Les femmes et l'automobile : un enjeu de lutte contre la précarité, d'orientation professionnelle et de déconstruction des stéréotypes. Rapport d'information n° 835 (2015-2016) du 20 septembre 2016 - par Mmes Chantal JOUANNO et Christiane HUMMEL
- Le 8 mars 2016 au Sénat, Journée internationale des droits des femmes. Rapport d'information n° 745 (2015-2016) du 30 juin 2016 - par Mme Chantal JOUANNO
- Associations : les femmes s'engagent ! Rapport d'information n° 748 (2015-2016) du 30 juin 2016 - par Mme Chantal JOUANNO
- Traite des êtres humains, esclavage moderne : femmes et mineur-e-s, premières victimes. Rapport d'information n° 448 (2015-2016) du 9 mars 2016 - par Mmes Corinne BOUCHOUX, Hélène CONWAY-MOURET, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Brigitte GONTHIER-MAURIN, Chantal JOUANNO et Mireille JOUVE
- 2006-2016 : un combat inachevé contre les violences conjugales. Rapport d'information n° 425 (2015-2016) du 29 février 2016 - par Mmes Corinne BOUCHOUX, Laurence COHEN, M. Roland COURTEAU, Mmes Chantal JOUANNO, Christiane KAMMERMANN et Françoise LABORDE
- L'égalité entre hommes et femmes pour la justice climatique. Rapport d'information n° 45 (2015-2016) du 12 octobre 2015 - par Mme Chantal JOUANNO

- Femmes et santé : les enjeux d'aujourd'hui. Rapport d'information n° 592 (2014-2015) du 2 juillet 2015 - par Mmes Annick BILLON et Françoise LABORDE
- Les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes. Rapport d'information n° 473 (2014-2015) du 28 mai 2015 - par M. Cyril PELLEVAL
- Des femmes engagées au service de la défense de notre pays. Rapport d'information n° 373 (2014-2015) du 26 mars 2015 - par Mmes Corinne BOUCHOUX, Hélène CONWAY-MOURET, Brigitte GONTHIER-MAURIN, Chantal JOUANNO, Françoise LABORDE et Vivette LOPEZ
- Jouets : la première initiation à l'égalité. Rapport d'information n° 183 (2014-2015) du 11 décembre 2014 - par Mme Chantal JOUANNO et M. Roland COURTEAU
- Actes du colloque Femmes résistantes, organisé le 27 mai 2014 dans le cadre de la première commémoration, au Sénat, de la Journée nationale de la Résistance. Rapport d'information n° 757 (2013-2014) du 18 juillet 2014 - par Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN
- Rapport d'activité pour les années 2013 et 2014. Rapport d'information n° 754 (2013-2014) du 17 juillet 2014 - par Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN
- Lutter contre les stéréotypes sexistes dans les manuels scolaires : faire de l'école un creuset de l'égalité. Rapport d'information n° 645 (2013-2014) du 19 juin 2014 - par M. Roland COURTEAU
- Prostitution : la plus vieille violence du monde faite aux femmes. Rapport d'information n° 590 (2013-2014) du 5 juin 2014 - par Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN
- Pour que le viol et les violences sexuelles cessent d'être des armes de guerre. Rapport d'information n° 212 (2013-2014) du 10 décembre 2013 - par Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN
- Harcèlement sexuel : une violence insidieuse et sous-estimée. Rapport d'information n° 610 (2011-2012) du 25 juin 2012 - par Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN
- Groupe de travail sur le harcèlement sexuel. Rapport d'information n° 596 (2011-2012) du 15 juin 2012 - par Mmes Annie DAVID, Brigitte GONTHIER-MAURIN et M. Jean-Pierre SUEUR
- Égalité salariale entre les femmes et les hommes. Rapport d'information n° 334 (2011-2012) du 7 février 2012 - par Mme Michelle MEUNIER
- Égalité des femmes et des hommes dans le sport : comme dans le marathon, ce sont les derniers mètres les plus difficiles. Rapport d'information n° 650 (2010-2011) du 21 juin 2011 - par Mme Michèle ANDRÉ
- Vers la parité pour la gouvernance des entreprises. Rapport d'information n° 45 (2010-2011) du 19 octobre 2010 - par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM
- Réforme des retraites Rapport d'information n° 721 (2009-2010) du 28 septembre 2010 - par Mme Jacqueline PANIS
- Dissimulation du visage dans l'espace public, les femmes, la République Rapport d'information n° 698 (2009-2010) du 8 septembre 2010 - par Mme Christiane HUMMEL
- Il faut sauver la parité Rapport d'information n° 552 (2009-2010) du 10 juin 2010 - par Mme Michèle ANDRÉ
- Violences au sein des couples. Rapport d'information n° 553 (2009-2010) du 10 juin 2010 - par Mme Françoise LABORDE
- Mariages forcés, crimes dits d'honneur (actes du colloque du 8 mars 2010). Rapport d'information n° 408 (2009-2010) du 16 avril 2010 - par Mme Michèle ANDRÉ
- Rapport d'activité pour l'année 2009 et compte rendu des travaux de cette délégation sur le thème « Les femmes dans les lieux de privation de liberté ». Rapport d'information n° 156 (2009-2010) du 11 décembre 2009 - par Mme Michèle ANDRÉ
- Retraite des mères de famille. Rapport d'information n° 83 (2009-2010) du 3 novembre 2009 - par Mme Jacqueline PANIS

- Rencontre avec des femmes remarquables - Actes de la rencontre avec les maires élues en 2008 - Lundi 9 mars 2009. Rapport d'information n° 358 (2008-2009) du 10 avril 2009 - par Mme Michèle ANDRÉ
- Rapport d'activité 2007-2008 et compte rendu des travaux sur le thème " Orientation et insertion professionnelle : vers un rééquilibrage entre femmes et hommes dans tous les métiers". Rapport d'information n° 404 (2007-2008) du 18 juin 2008 - par Mme Gisèle GAUTIER
- Rapport d'information n° 252 (2007-2008) du 1er avril 2008 - par Mme Christiane HUMMEL
- Rapport d'activité 2006-2007 et compte rendu des travaux sur le thème « Quelle place pour les femmes dans les médias ? ». Rapport d'information n° 375 (2006-2007) du 11 juillet 2007 - par Mme Gisèle GAUTIER
- Une étape nouvelle pour la parité. Rapport d'information sur le projet de loi tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives et sur les propositions de loi correspondantes. Rapport d'information n° 95 (2006-2007) du 29 novembre 2006 - par Mme Catherine TROENDLE
- Familles monoparentales, familles recomposées : un défi pour la société française. Rapport d'information sur l'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour l'année 2005-2006. Rapport d'information n° 388 (2005-2006) du 13 juin 2006 - par Mme Gisèle GAUTIER
- Égalité salariale. Rapport d'information sur le projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes Rapport d'information n° 429 (2004-2005) du 28 juin 2005 - par Mme Gisèle GAUTIER
- L'élargissement : une chance pour les droits des femmes. Rapport d'information sur l'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour l'année 2004-2005 Rapport d'information n° 430 (2004-2005) du 28 juin 2005 - par Mme Gisèle GAUTIER
- Lutte contre les violences au sein du couple. Rapport d'information sur les propositions de loi correspondantes. Rapport d'information n° 229 (2004-2005) du 9 mars 2005 - par M. Jean-Guy BRANGER
- Inégalités professionnelles et "loi Génisson" : un premier bilan mitigé. Rapport sur les résultats du sondage téléphonique sur la situation professionnelle des femmes au titre du bilan de la loi n° 2001-397 du 9 mai 2001. Rapport d'information n° 103 (2004-2005) du 8 décembre 2004 - par Mme Gisèle GAUTIER
- Actes du colloque : "La mixité menacée ?". Rapport d'information n° 448 (2003-2004) du 15 septembre 2004 - par Mme Gisèle GAUTIER
- La mixité menacée ? Rapport d'information sur l'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour l'année 2003. Rapport d'information n° 263 (2003-2004) du 13 avril 2004 - par Mme Gisèle GAUTIER
- Le divorce. Rapport d'information sur le projet de loi relatif au divorce. Rapport d'information n° 117 (2003-2004) du 16 décembre 2003 - par Mme Janine ROZIER
- La réforme de l'élection des sénateurs. Rapport d'information sur la proposition de loi portant réforme de l'élection des sénateurs. Rapport d'information n° 324 (2002-2003) du 3 juin 2003 - par Mme Gisèle GAUTIER
- Les inégalités salariales entre les hommes et les femmes. Rapport d'information sur l'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour l'année 2002. Rapport d'information n° 210 (2002-2003) du 12 mars 2003 - par Mme Gisèle GAUTIER
- Bioéthique. Rapport d'information sur le projet de loi relatif à la bioéthique. Rapport d'information n° 125 (2002-2003) du 14 janvier 2003 - par Mme Sylvie DESMARESCAUX
- Rapport sur le projet de loi pour la sécurité intérieure : les dispositions relatives à la prostitution. Rapport d'information n° 34 (2002-2003) du 29 octobre 2002 - par Mme Janine ROZIER

- Le programme Trace et l'égalité des chances hommes / femmes. Rapport d'information sur l'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour l'année 2001. Rapport d'information n° 232 (2001-2002) du 13 février 2002 - par Mmes Paulette BRISEPIERRE, Gisèle GAUTIER, Françoise HENNERON, Hélène LUC, Danièle POURTAUD et M. André VALLET
- Sur la proposition de loi portant réforme du divorce. Rapport d'information n° 183 (2001-2002) du 23 janvier 2002 - par M. Serge LAGAUCHE
- Accès aux origines. Rapport d'information sur le projet de loi relatif à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'Etat. Rapport d'information n° 65 (2001-2002) du 8 novembre 2001 - par M. Robert del PICCHIA
- Autorité parentale. Rapport d'information sur la proposition de loi relative à l'autorité parentale. Rapport d'information n° 66 (2001-2002) du 8 novembre 2001 - par Mme Janine ROZIER
- Nom patronymique : rapport sur la proposition de loi relative au nom patronymique. Rapport d'information n° 416 (2000-2001) du 27 juin 2001 - par M. Serge LAGAUCHE
- Revaloriser les droits du conjoint survivant. Rapport d'information sur les propositions de loi correspondantes. Rapport d'information n° 370 (2000-2001) du 12 juin 2001 - par M. Philippe NACHBAR
- Modernisation sociale. Rapport d'information sur le projet de loi de modernisation sociale. Rapport d'information n° 258 (2000-2001) du 4 avril 2001 - par M. Philippe RICHERT
- Les politiques publiques et la prostitution. Rapport d'information sur l'activité de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes pour l'année 2000. Rapport d'information n° 209 (2000-2001) du 31 janvier 2001 - par Mme Dinah DERYCKE
- Contraception, IVG : actualiser les droits pour aider toutes les femmes. Rapport d'information sur le projet de loi relatif à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception. Rapport d'information n° 200 (2000-2001) du 24 janvier 2001 - par Mme Odette TERRADE
- Contraception d'urgence : une approche responsable en faveur des femmes et des jeunes filles. Rapport d'information sur la proposition de loi relative à la contraception d'urgence. Rapport d'information n° 43 (2000-2001) du 24 octobre 2000 - par Mme Janine BARDOU
- Renforcer les droits des femmes et favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes dans les départements d'outre-mer. Rapport sur le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer. Rapport d'information n° 361 (1999-2000) du 25 mai 2000 - par Mme Dinah DERYCKE
- Favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Rapport sur la proposition de loi relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Rapport d'information n° 347 (1999-2000) du 17 mai 2000 - par M. Gérard CORNU
- Favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Rapport sur les projets de loi correspondants. Rapport d'information n° 215 (1999-2000) du 9 février 2000 - par Mme Danièle POURTAUD

Annexe 8. Rapports de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

XIV^{ème} législature
(2012-2017)

- n° 4618 - Rapport de M. Jean-Yves Le Déaut et Mme Catherine Procaccia, établi au nom de cet office, sur les enjeux économiques, environnementaux, sanitaires et éthiques des biotechnologies à la lumière des nouvelles pistes de recherche
- n° 4594 - Rapport de M. Claude de Ganay et Mme Dominique Gillot, établi au nom de cet office, pour une intelligence artificielle maîtrisée, utile et démystifiée
- N° 4579 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut et Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur la sûreté des équipements sous pression nucléaires
- n° 4578 - Rapport de MM. Christian Bataille et Christian Namy, établi au nom de cet office, sur l'évaluation du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs 2016-2018
- n° 4577 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut et Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur l'apport de l'innovation et de l'évaluation scientifique et technologique à la mise en oeuvre des décisions de la COP21
- n° 4575 - Rapport de Mme Anne-Yvonne Le Dain, établi au nom de cet office, sur l'évaluation de la stratégie nationale de recherche en énergie
- n° 4574 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut et Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur l'évaluation de la stratégie nationale de recherche "France Europe 2020"
- n° 4211 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut et Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur le brouillage des communications électroniques : enjeux, limites et solutions
- n° 4108 - Rapport de MM. Alain Claeys et Jean-Sébastien Vialatte, établi au nom de cet office, les enjeux et les perspectives de l'épigénétique dans le domaine de la santé
- n° 3898 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut et Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur les maladies à transmission vectorielle
- n° 3896 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut et Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur l'interaction des sciences humaines et sociales avec les sciences technologiques et les sciences du vivant
- n° 3771 - Rapport de M. Patrick Hetzel et Mme Delphine Bataille, établi au nom de cet office, sur les enjeux stratégiques des terres rares et des matières premières stratégiques et critiques
- n° 3552 - Rapport de M. Jean-Yves Le Déaut, Mme Anne-Yvonne Le Dain et M. Bruno Sido, établi au nom de cet office, Les ressources génétiques végétales, de l'amélioration à la conservation des espèces : le modèle français - compte rendu de l'audition publique du 13 octobre 2015 et de la présentation des conclusions du 3 mars 2016
- n° 3551 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut et Bruno Sido, établi au nom de cet office, Les robots et la loi - compte rendu de l'audition publique du 10 décembre 2015 et présentation des conclusions du 3 mars 2016
- n° 3516 - Rapport de M. Denis Baupin et Mme Fabienne Keller, établi au nom de cet office, "sur l'état de l'art en matière de mesure des émissions de particules et de polluants par les véhicules. Regards croisés"
- n° 3489 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut, Roland Courteau et Bruno Sido, établi au nom de cet office, De la biomasse à la bioéconomie : une stratégie pour la France - Problématiques et conclusions de l'audition publique du 25 juin 2015

- n° 3253 - Rapport de M. Jean-Yves Le Déaut, Mme Catherine Procaccia et M. Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur la politique spatiale européenne
- n° 3206 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut et Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur innovation et changement climatique : l'apport de l'évaluation scientifique et technologique
- N° 2969 - Rapport de M. Jean-Yves Le Déaut, Mme Anne-Yvonne Le Dain et M. Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur la place du traitement massif des données (big data) dans l'agriculture : situation et perspectives
- n° 2968 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut, Christian Bataille et Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur Le contrôle des équipements sous pression nucléaires : le cas de la cuve du réacteur EPR
- n° 2967 - Rapport de M. Jean-Yves Le Déaut, Mme Anne-Yvonne Le Dain et M. Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur La filière semencière française : état des lieux et perspectives
- n° 2801 - Rapport de M. Gérard Bapt et Mme Catherine Procaccia, établi au nom de cet office, sur le numérique au service de la santé
- n° 2760 - Rapport de MM. Jean-Yves Le Déaut, Jean-Louis Touraine, Mme Anne-Yvonne Le Dain et M. Bruno Sido, établi au nom de cet office, sur "Les médicaments biosimilaires"
- n° 2626 Rapport Office des choix scientifiques sur "Construire une société nouvelle, améliorer notre compétitivité grâce à la recherche environnementale" (M. Jean-Yves Le Déaut et Mme Anne-Yvonne Le Dain)
- n° 2621- Rapport Office des choix scientifiques sur l'évaluation, prévue par l'article L. 1412-1-1 du code de la santé publique, des conditions du débat public relatif à la fin de vie (M. Jean-Yves Le Déaut)
- n° 2541- Rapport Office des choix scientifiques sur Sécurité numérique et risques : enjeux et chances pour les entreprises (Mme Anne-Yvonne Le Dain et M. Bruno Sido)
- n° 2534 - Rapport Office des choix scientifiques sur les adjuvants vaccinaux : une question controversée (M. Jean-Louis Touraine)
- n° 2533 - Rapport Office des choix scientifiques sur les drones et la sécurité des installations nucléaires (M. Jean-Yves Le Déaut)
- n° 2440 - Rapport Office des choix scientifiques sur le tournant énergétique allemand : quels enseignements pour la transition énergétique française ? (MM. Jean-Yves Le Déaut et Bruno Sido)
- n° 2409 - Rapport Office des choix scientifiques sur le principe d'innovation (M. Jean-Yves Le Déaut)
- n° 2226 - Rapport Office des choix scientifiques sur L'évaluation du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR) 2013-2015 (MM. Christian Bataille et Christian Namy)
- n° 2113 - Rapport Office des choix scientifiques sur les freins réglementaires à l'innovation en matière d'économies d'énergie dans le bâtiment : le besoin d'une thérapie de choc (MM. Jean-Yves Le Déaut et Marcel Deneux)
- n° 1920 - Rapport Office des choix scientifiques sur "Pêches maritimes : comment concilier exploitation et préservation des ressources halieutiques ?" (M. Marcel-Pierre Cléach)
- n° 1724 Rapport Office des choix scientifiques sur Les progrès de la génétique, vers une médecine de précision? Les enjeux scientifiques, technologiques, sociaux et éthiques de la médecine personnalisée (MM. Alain Claeys et Jean-Sébastien Vialatte)
- n°1713 - Rapport Office des choix scientifiques sur les nouvelles mobilités sereines et durables : concevoir et utiliser des véhicules écologiques (M. Denis Baupin et Mme Fabienne Keller)

- n° 690 - Rapport Office des choix scientifiques sur Faire connaître et partager les cultures scientifiques, techniques et industrielles : un impératif (Mme Maud Olivier et M. Jean-Pierre Leleux)
- n°1672 - Rapport Office des choix scientifiques sur L'hydrogène : vecteur de la transition énergétique ? (MM. Laurent Kalinowski et Jean-Marc Pastor)
- n°1581 - Rapport Office des choix scientifiques sur les techniques alternatives à la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels (MM. Christian Bataille et Jean-Claude Lenoir)
- n° 1352 - Rapport Office des choix scientifiques sur la transition énergétique à l'aune de l'innovation et de la décentralisation (MM. Bruno Sido et Jean-Yves Le Déaut)
- n° 1246 - Rapport Office des choix scientifiques sur les greffes d'organes: les prélèvements sur donneurs décédés après arrêt cardiaque (MM. Jean-Louis Touraine et Jean-Sébastien Vialatte)
- n° 1221- Rapport Office des choix scientifiques sur : Le risque numérique : en prendre conscience pour mieux le maîtriser ? (compte rendu de l'audition publique du 21 février 2013 et de la présentation des conclusions le 26 juin 2013) (MM. Bruno Sido et Jean-Yves Le Déaut)
- n° 1133 - Rapport Office des choix scientifiques sur "Les perspectives d'évolution de l'aviation civile à l'horizon 2040 : préserver l'avance de la France et de l'Europe" (M. Roland Courteau)
- n° 1115 - Rapport Office des choix scientifiques sur "Les techniques alternatives à la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels" : rapport d'étape (MM. Jean-Claude Lenoir et Christian Bataille)
- n° 985 - Rapport Office des choix scientifiques sur "Comment endiguer l'accroissement de la pollution en Méditerranée ?" Compte rendu de l'audition publique du 28 mars 2013 (M. Roland Courteau)
- n° 776 - Rapport Office des choix scientifiques sur "quelles conclusions législatives et réglementaires tirer des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche ?" (compte-rendu de l'audition publique du 4 décembre 2012) (MM. Jean-Yves Le Déaut et Bruno Sido) - Voir le dossier
- n° 759 - Rapport Office des choix scientifiques sur " Quelles leçons tirer de l'étude sur le maïs transgénique NK 603 ? " (Compte rendu de l'audition publique du 19 novembre 2012) (MM. Bruno Sido et Jean-Yves Le Déaut)
- n° 348 - Rapport Office des choix scientifiques sur les enjeux et perspectives de la politique spatiale européenne (Mme Catherine Procaccia et M. Bruno Sido)

XIII^{ème} législature

(2007 -2012)

- n° 4507- Rapport Office des choix scientifiques sur les investissements d'avenir : un nouvel élan pour la recherche française (Compte rendu de l'audition publique du 17 janvier 2012 et de la présentation des conclusions, le 7 mars 2012) (M. Claude Birraux)
- n° 4484 - Rapport Office des choix scientifiques sur les maladies monogéniques : état des lieux (compte rendu de l'audition publique du 7 juin 2011 et de la présentation des conclusions le 25 janvier 2012) (MM. Claude Birraux et Jean-Louis Touraine)

- n° 4469 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'impact et les enjeux des nouvelles technologies d'exploration et de thérapie du cerveau (MM. Alain Claeys et Jean-Sébastien Vialatte)
- n° 4354 - Rapport Office des choix scientifiques sur les enjeux de la biologie de synthèse (Mme Geneviève Fioraso)
- n° 4214 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'innovation à l'épreuve des peurs et des risques (MM. Claude Birraux et Jean-Yves Le Déaut)
- n° 4101- Rapport Office des choix scientifiques sur l'évaluation de la présence française dans les îles subantarctiques : compte rendu de l'audition publique du 14 juin 2011 (M. Claude Birraux)
- n° 4097 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'avenir de la filière nucléaire en France (MM. Christian Bataille et Bruno Sido)
- n° 3723 - Rapport Office des choix scientifiques sur les sauts technologiques en médecine (compte rendu de l'audition publique du 27 janvier 2011 et de la présentation des conclusions le 12 juillet 2011) (M. Claude Birraux)
- n° 3716 - Rapport Office des choix scientifiques sur les enjeux des métaux stratégiques : le cas des terres rares (M. Claude Birraux)
- n° 3662 - Rapport Office des choix scientifiques sur "Perturbateurs endocriniens, le temps de la précaution" (M. Gilbert Barbier)
- n° 3614 - Rapport Office des choix scientifiques sur la sécurité nucléaire (rapport d'étape de la mission parlementaire sur la sécurité nucléaire, la place de la filière et son avenir) (MM. Christian Bataille et Bruno Sido)
- n° 3589 - Rapport Office des choix scientifiques sur "la pollution de la Méditerranée : état et perspectives à l'horizon 2030" (M. Roland Courteau)
- n° 3375 - Rapport Office des choix scientifiques sur les alliances : une nouvelle dynamique pour la recherche (compte rendu de l'audition publique du 23 novembre 2010 et de la présentation des conclusions, le 15 février 2011) (M. Claude Birraux)
- n° 3108 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'évaluation du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs 2010-2012 (MM. Christian Bataille et Claude Birraux)
- n° 3085 - Rapport Office des choix scientifiques sur les mathématiques en France et dans les sciences, en présence des lauréats de la médaille Fields, MM. Ngô Bao Châu et Cédric Villani, ainsi que du lauréat du prix Gauss, M. Yves Meyer Compte rendu de la réunion du 17 novembre 2010 (M. Claude Birraux)
- n° 3020 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'organisation de la recherche et ses perspectives en matière de prévention et de traitement de l'obésité (Mme Brigitte Bout)
- n° 2987 - Rapport Office des choix scientifiques sur les apports des sciences et technologies à l'évolution des marchés financiers (Compte rendu de l'audition publique du 14 octobre 2010 et de la présentation des conclusions, le 17 novembre 2010) (M. Claude Birraux)
- n° 2851 - Rapport Office des choix scientifiques sur les leçons à tirer de l'éruption du volcan Eyjafjöll (M. Christian Kert)
- n° 2721 - Rapport Office des choix scientifiques sur "La France est-elle préparée à un tremblement de terre ? " (compte rendu de l'audition publique du 7 juillet 2010) (MM. Jean-Claude Etienne et Roland Courteau)
- n° 2718 - Rapport Office des choix scientifiques sur la recherche sur les cellules souches (MM. Alain Claeys et Jean-Sébastien Vialatte) - Voir le dossier

- n° 2717 - Rapport Office des choix scientifiques sur la gestion des pandémies : H1N1, et si c'était à refaire ? (compte rendu de l'audition publique du 14 juin 2010) (M. Jean-Pierre Door et Mme Marie-Christine Blandin) - Voir le dossier
- n° 2654 - Rapport Office des choix scientifiques sur la mutation des virus et la gestion des pandémies (rapport final) (M. Jean-Pierre Door et Mme Marie-Christine Blandin)
- n° 2558 - Rapport Office des choix scientifiques sur les effets sur la santé et l'environnement des champs électromagnétiques produits par les lignes à haute et très haute tension (M. Daniel Raoul)
- n° 2463 - Rapport Office des choix scientifiques sur "Pesticides et santé" (MM. Claude Gatignol et Jean-Claude Etienne)
- n° 2314 - Rapport Office des choix scientifiques sur la mutation des virus et la gestion des pandémies, l'exemple du virus A (H1N1) (Rapport d'étape) (M. Jean-Pierre Door)
- n° 2226 - Rapport Office des choix scientifiques sur : "Face à la grippe A(H1N1) et à la mutation des virus, que peuvent faire chercheurs et pouvoirs publics?" (compte rendu de l'audition publique du 1er décembre 2009) (M. Jean-Pierre Door et Mme Marie-Christine Blandin)
- n° 2145 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'expérimentation animale en Europe : Quelles alternatives? Quelle éthique? Quelle gouvernance? (MM. Michel Lejeune et Jean-Louis Touraine)
- n° 2141 - Rapport Office des choix scientifiques sur la performance énergétique des bâtiments : comment moduler la règle pour mieux atteindre les objectifs? (MM. Christian Bataille et Claude Birraux)
- n° 2005 - Rapport Office des choix scientifiques sur les incidences éventuelles sur la santé de la téléphonie mobile (M. Alain Gest)
- n° 1964 - Rapport Office des choix scientifiques sur "le principe de précaution : bilan de son application quatre ans après sa constitutionnalisation" (Compte rendu de l'audition publique du 1er octobre 2009) (M. Claude Birraux)
- n° 1847 - Rapport Office des choix scientifiques sur le dossier médical personnel (DMP) : quel bilan d'étape pour quelles perspectives? (M. Pierre Lasbordes)
- n° 1808 - Rapport Office des choix scientifiques sur les dispositifs d'alerte aux tsunamis en France et dans le monde (M. Claude Birraux)
- n° 1785 - Rapport Office des choix scientifiques sur "Clôture de la 4ème année polaire internationale" (Actes du colloque des 14 et 15 mai 2009) (M. Christian Gaudin)
- n° 1778 - Rapport Office des choix scientifiques sur les impacts de l'utilisation de la chlordécone et des pesticides aux Antilles : bilan et perspectives d'évolution (M. Jean-Yves Le Déaut) - Voir le dossier
- n° 1770 - Rapport Office des choix scientifiques sur "les perspectives offertes par les recherches sur la prévention et le traitement de l'obésité" (Compte rendu de l'audition publique du mercredi 4 mars 2009) (M. Jean-Claude Etienne et Mme Brigitte Bout)
- n° 1556 - Rapport Office des choix scientifiques sur "les lignes à haute et très haute tension : quels impacts sur la santé et l'environnement ?" (compte rendu de l'audition publique du 29 janvier 2009) (M. Daniel Raoul)
- n° 1510 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'évaluation de l'application de l'article 19 de la loi de programme pour la recherche (compte rendu de l'audition publique du 16 décembre 2008) (MM. Claude Birraux, Jean-Claude Etienne et Mme Geneviève Fioraso)

- n° 1493 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'évaluation de la stratégie nationale de recherche en matière d'énergie (MM. Claude Birraux et Christian Bataille)
- n° 1325 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'évaluation de l'application de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique (MM. Alain Claeys et Jean-Sébastien Vialatte)
- n° 1322 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'apport de la recherche à l'évaluation des ressources halieutiques et à la gestion des pêches (M. Marcel-Pierre Cléach)
- n° 1204 - Rapport Office des choix scientifiques sur "Science, société et parlements" (compte-rendu de la réunion des commissions et offices chargés de l'évaluation des choix scientifiques des Parlements des pays de l'Union européenne et du Parlement européen du 22 septembre 2008) (M. Claude Birraux)
- n° 1140 - Rapport Office des choix scientifiques sur Faut-il créer un observatoire de l'Arctique ? (compte-rendu de l'audition publique du 26 juin 2008) (M. Christian Gaudin) - Voir le dossier
- n° 1047 - Rapport Office des choix scientifiques sur l'amélioration de la sécurité des barrages et ouvrages hydrauliques (M. Christian Kert) n° 1010 Rapport Office des choix scientifiques sur les apports de la science et de la technologie à la compensation du handicap (Mme Bérengère Poletti) - Voir le dossier
- n° 997 Rapport Office des choix scientifiques sur l'évolution du secteur de la micro/nanoélectronique (M. Claude Saunier)
- n° 629 Rapport Office des choix scientifiques sur "risques et dangers pour la santé humaine de substances chimiques d'usage courant : éthers de glycol et polluants de l'air intérieur. Evaluation de l'expertise publique et des choix opérés" (Mme Marie-Christine Blandin)
- n° 576 Rapport Office des choix scientifiques sur la radiothérapie : efficacité du traitement et maîtrise des risques (compte-rendu de l'audition publique du 15 novembre 2007) (M. Claude Birraux)
- n° 501 Rapport Office des choix scientifiques sur "Les apports de la science et de la technologie au développement durable" - Tome II : "La biodiversité : l'autre choc ? l'autre chance ?" (MM. Pierre Laffitte et Claude Saunier)
- n° 488 Rapport Office des choix scientifiques sur "l'évaluation et la prévention du risque du tsunami sur les côtes françaises en métropole et outre-mer" (M. Roland Courteau)

XII^{ème} législature
(2002 - 2007)

- n° 3814 - Rapport sur "la place de la France dans les enjeux internationaux de la recherche en milieu polaire : le cas de l'Antarctique". "les pôles, témoins pour les hommes" - Ouverture de l'année polaire internationale. (Actes du colloque du 1er mars 2007) (M. Christian Gaudin)
- n° 3793 - Rapport sur l'évaluation du plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNG-MDR) (MM. Christian Bataille et Claude Birraux)
- n° 379 - Rapport sur la tuberculose constitue-t-elle un problème majeur de santé publique? (compte rendu de l'audition publique du 22 février 2007) (M. Jean-Pierre Door et Mme Marie-Christine Blandin)

- n° 3702 - Rapport sur la place dans les enjeux internationaux de la recherche en milieu polaire : le cas de l'Antarctique (M. Christian Gaudin) - Voir le dossier
- n° 3676 - Rapport sur les grands domaines programmatiques de la politique spatiale du futur - Politique spatiale : l'audace ou le déclin. Comment faire de l'Europe le leader mondial de l'espace. (MM. Christian Cabal et Henri Revol)
- n° 3658 - Rapport sur les nanotechnologies: risques potentiels, enjeux éthiques (compte rendu de l'audition publique du 7 novembre 2006) (MM. Claude Birraux, Daniel Raoul et Claude Saunier)
- n° 3498 - Rapport sur les recherches sur le fonctionnement des cellules humaines (M. Alain Claeys)
- n° 343 - Rapport sur la compatibilité électromagnétique entre téléphonie mobile et dispositifs médicaux (compte rendu de l'audition publique du 5 juillet 2006) (MM. Jean Dionis du Séjour et Daniel Raoul)
- n° 342 - Rapport sur les apports de la science et de la technologie au développement durable - Actes du colloque (MM. Pierre Laffitte et Claude Saunier)
- n° 3302 - Rapport sur la biométrie (compte rendu de l'audition publique du 4 mai 2006) (M. Christian Cabal)
- n° 3197 - Rapport sur les apports de la science et de la technologie au développement durable (MM. Pierre Laffitte et Claude Saunier)
- n° 3169 - Rapport sur le protocole de Londres relatif au brevet européen (compte rendu de l'audition publique du 11 mai 2006) (M. Claude Birraux)
- n° 3167 - Rapport sur les techniques de restauration des oeuvres d'art et la protection du patrimoine face aux attaques du vieillissement et des pollutions (M. Christian Kert)
- n° 2965 - Rapport sur les nouvelles technologies de l'énergie et la séquestration du dioxyde de carbone : aspects scientifiques et techniques (MM. Christian Bataille et Claude Birraux)
- n° 2891 - Rapport sur la gouvernance mondiale de l'Internet (compte rendu de l'audition publique du 8 décembre 2005) (MM. Claude Birraux et Jean-Yves Le Déaut)
- n° 2890 - Rapport sur l'expertise scientifique (compte rendu de l'audition publique du 6 décembre 2005) (MM. Claude Saunier et Jean-Yves Le Déaut) - Voir le dossier
- n° 2757 - Rapport sur la définition et les implications du concept de la voiture propre (MM. Christian Cabal et Claude Gatignol)
- n° 2327 - Rapport sur le risque épidémique (M. Jean-Pierre Door et Mme Marie-Christine Blandin)
- n° 2159 - Rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs (MM. Christian Bataille et Claude Birraux)
- n° 2108 - Rapport sur l'application de la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (M. Claude Saunier)
- n° 2046 - Rapport sur la place des biotechnologies en France et en Europe (M. Jean-Yves Le Déaut)
- n° 1686 - Rapport sur les télécommunications à haut débit au service du système de santé (MM. Jean Dionis du Séjour et Jean-Claude Etienne)
- n° 1588 - Rapport sur "Nanosciences et progrès médical" (MM. Jean-Louis Lorrain et Daniel Raoul)

- n° 1543 - Rapport sur les nouveaux apports de la science et de la technologie à la qualité et à la sûreté des aliments (M. Claude Saunier)
- n° 1505 - Rapport sur l'épidémie de légionellose de novembre 2003. Débats scientifiques et gestion de crise (audition publique du 29 janvier 2004) (M. Claude Birraux)
- n° 1487 - Rapport sur les conséquences des modes d'appropriation du vivant sur les plans économique, juridique et éthique (M. Alain Claeys)
- n° 938 - Rapport sur les méthodes scientifiques d'identification des personnes à partir de données biométriques et les techniques de mise en oeuvre (M. Christian Cabal)
- n° 869 - Rapport sur la charte de l'environnement (audition publique) (M. Claude Birraux)
- n° 832 - Rapport sur la durée de vie des centrales nucléaires et les nouveaux types de réacteurs (MM. Christian Bataille et Claude Birraux)
- n° 814 - Rapport sur l'impact éventuel de la consommation des drogues sur la santé mentale de leurs consommateurs. Tome II : compte rendu de l'audition du 13 février 2003 (M. Christian Cabal)
- n° 769 - Rapport sur l'évolution du secteur des semi-conducteurs et ses liens avec les micros et nanotechnologies - Tome II : Actes du colloque organisé le 23 janvier 2003 : Microélectronique et nanotechnologies : une chance à saisir. (M. Claude Saunier)
- n° 705 - Rapport sur la qualité de l'eau et de l'assainissement en France (M. Gérard Miquel)
- n° 566 - Rapport sur l'évolution du secteur des semi-conducteurs et ses liens avec les micros et nanotechnologies (M. Claude Saunier)
- n° 346 - Rapport sur l'incidence éventuelle de la téléphonie mobile sur la santé (MM. Jean-Louis Lorrain et Daniel Raoul)

XI^{ème} législature

(1997 - 2002)

- n° 364 - Rapport sur l'impact éventuel de la consommation des drogues sur la santé mentale de leurs consommateurs (M. Christian Cabal)
- n° 3603 - Rapport sur l'évaluation de l'ampleur des changements climatiques, de leurs causes et de leur impact prévisible sur la géographie de la France à l'horizon 2025, 2050 et 2100 (M. Marcel Deneux)
- n° 3571 - Rapport sur les incidences environnementales et sanitaires des essais nucléaires effectués par la France entre 1960 et 1996 et les éléments de comparaison avec les essais des autres puissances nucléaires (MM. Christian Bataille et Henri Revol)
- n° 3519 - Rapport sur les conséquences de l'évolution scientifique et technique dans le secteur des télécommunications (MM. Pierre Laffitte et René Trégouët)
- n° 3502 - Rapport sur la brevetabilité du vivant (M. Alain Claeys)
- n° 3477 - Rapport sur l'apport de nouvelles technologies dans l'enfouissement des lignes électriques à haute et très haute tension (M. Christian Kert)
- n° 3415 - Rapport sur l'état actuel et les perspectives techniques des énergies renouvelables (MM. Claude Birraux et Jean-Yves Le Déaut)
- n° 3216 - Rapport sur les perspectives offertes par la technologie de la pile à combustible (MM. Robert Galley et Claude Gatignol)

- n° 3121 - Rapport sur la valeur scientifique de l'utilisation des empreintes génétiques dans le domaine judiciaire (M. Christian Cabal)
- n° 3101 - Rapport sur les possibilités d'entreposage à long terme des combustibles nucléaires irradiés (M. Christian Bataille)
- n° 3033 - Rapport sur la politique spatiale française : bilan et perspectives (M. Henri Revol)
- n° 2979 - Rapport sur les effets des métaux lourds sur l'environnement et la santé (M. Gérard Miquel)
- n° 2974 - Rapport sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires - Deuxième partie : - La reconversion des stocks de plutonium militaire - L'utilisation des aides accordées aux pays d'Europe centrale et orientale et aux Nouveaux Etats Indépendants (M. Claude Birraux)
- n° 2821 - Rapport sur les conditions d'implantation d'un nouveau synchrotron et le rôle des très grands équipements dans la recherche publique ou privée, en France et en Europe - Tome II : le rôle des très grands équipements dans la recherche publique ou privée en France et en Europe (MM. Christian Cuvilliez et René Trégouët)
- n° 2388 - Rapport sur les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour améliorer la sécurité des tunnels routiers et ferroviaires français (M. Christian Kert)
- n° 2331 - Rapport sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires. Première partie : analyse des incidents survenus à la centrale nucléaire du Blayais lors de la tempête du 27 décembre 1999 : enseignements sur le risque d'inondation des installations nucléaires. (M. Claude Birraux)
- n° 2330 - Rapport sur les programmes multilatéraux de soutien à la recherche et à l'innovation : perspectives pour les petites et moyennes entreprises françaises - Tome I : conclusions du rapporteur - Tome II : actes du colloque du 27 juin 2000 "L'avenir de la recherche industrielle européenne : les perspectives des partenariats publics-privés" (M. Pierre Laffitte)
- n° 2258 - Rapport sur les conditions d'implantation d'un nouveau synchrotron et le rôle des très grands équipements dans la recherche publique ou privée, en France et en Europe - Tome I : Les conditions d'implantation d'un nouveau synchrotron (MM. Christian Cuvilliez et René Trégouët) - Voir le dossier
- n° 2257 - Rapport sur les conséquences des installations de stockage des déchets nucléaires sur la santé publique et l'environnement (Mme Michèle Rivasi)
- n° 2198 - Rapport sur le clonage, la thérapie cellulaire et l'utilisation thérapeutique des cellules embryonnaires (MM. Alain Claeys et Claude Huriet)
- n° 1871 - Rapport sur Génomique et informatique : l'impact sur les thérapies et sur l'industrie pharmaceutique (M. Franck Sérusclat)
- n° 1693 - Rapport sur les nouvelles techniques de recyclage et de valorisation des déchets ménagers et des déchets industriels banals (M. Gérard Miquel)
- n° 1540 - Rapport sur les techniques de prévision et de prévention des risques naturels en France (M. Christian Kert)
- n° 1496 - Rapport sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires - deuxième partie : le bilan et les perspectives de la politique de sûreté des installations nucléaires (M. Claude Birraux)
- n° 1407 - Rapport sur l'application de la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal. (MM. Alain Claeys et Claude Huriet)

- n° 1359 - Rapport sur l'aval du cycle nucléaire - Tome II : les coûts de production de l'électricité (MM. Christian Bataille et Robert Galley)
- n° 1054 - Rapport sur de la connaissance des gènes à leur utilisation. Première partie : L'utilisation des organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture et dans l'alimentation (M. Jean-Yves Le Déaut)
- n° 978 - Rapport sur l'aval du cycle nucléaire - Tome I : Etude générale (MM. Christian Bataille et Robert Galley)
- n° 971 - Rapport sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires - (8e rapport) - Première partie : le projet de réacteur nucléaire franco-allemand - Tome I : Conclusions du rapporteur, Tome II : Compte rendu de l'audition du 4 mars 1998 (M. Claude Birraux)
- n° 541 - Rapport sur l'évolution de la recherche sur la gestion des déchets nucléaires à haute activité : tome II - les déchets militaires (M. Christian Bataille)
- n° 526 - Rapport sur Images de synthèse et monde virtuel : techniques et enjeux de société (M. Claude Huriet)
- n° 329 - Rapport sur l'amiante dans l'environnement de l'homme : ses conséquences et son avenir (MM. Jean-Yves Le Déaut et Henri Revol)
- n° 45 - Rapport sur les techniques des apprentissages essentiels pour une bonne insertion dans la société de l'information (M. Franck Sérusclat)

X^{ème} législature
(1993 - 1997)

- n° 3491 - Rapport sur le contrôle de la sécurité des installations nucléaires (7e rapport) (M. Claude Birraux)
- n° 3345 - Rapport sur les perspectives de développement des productions agricoles à usage non alimentaire (M. Robert Galley)
- n° 3335 - Rapport sur les réseaux grands débits et l'entrée de la société de l'information (M. Pierre Laffitte)
- n° 2689 - Rapport sur l'évolution de la recherche sur la gestion des déchets nucléaires à haute activité : tome I - les déchets civils (M. Christian Bataille)
- n° 2651 - Rapport sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires (6e rapport) (M. Claude Birraux)
- n° 2588 - Rapport sur les liens entre la santé et l'environnement notamment chez l'enfant (M. Jean-François Mattei)
- n° 2017 - Rapport sur les techniques de prévision et de prévention des risques naturels : séismes et mouvements de terrain (M. Christian Kert)
- n° 1980 - Rapport sur quelques conséquences des nouvelles techniques d'information et de communication pour la vie des hommes : l'homme cybernétique ? (M. Franck Sérusclat)
- n° 1825 - Rapport sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires (5e rapport) (M. Claude Birraux)
- n° 1818 - Rapport sur les enjeux des coopérations et des échanges de technologies avec les pays de l'Europe centrale et orientale (M. Henri Revol)

- n° 1783 - Rapport sur l'évolution du secteur des semiconducteurs et de la microélectronique (M. Charles Descours)
- n° 1481 - Rapport sur la coopération scientifique et technologique avec les pays d'Europe centrale et orientale (M. Jacques Sourdille)
- n° 1383 - Rapport sur les orientations de la politique de la recherche (MM. Robert Galley et Jacques Mossion)
- n° 1081 - Rapport sur les réponses offertes par les nouvelles technologies de transport aux problèmes de la saturation des axes nord/sud (MM. Jean-Marie Demange et Pierre Vallon)
- n° 1008 - Rapport sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires (4e rapport) (M. Claude Birraux)
- n° 680 - Rapport sur l'intérêt du véhicule électrique au regard de la protection de l'environnement (M. Pierre Laffitte)

IX^{ème} législature

(1988 - 1993)

- n° 3253 - Rapport sur les problèmes posés par le traitement des déchets hospitaliers (M. Michel Destot)
- n° 3250 - Rapport sur l'impact écologique de la liaison Rhin-Rhône (MM. Raymond Forni et Pierre Vallon)
- n° 3247 - Rapport sur la télévision à haute définition numérique (MM. Raymond Forni et Michel Pelchat)
- n° 3246 - Rapport sur les problèmes posés par les déchets ménagers (M. Michel Pelchat)
- n° 3027 - Rapport sur les problèmes posés par le développement des activités liées à l'extraction des ressources minérales de l'Antarctique (M. Jean-Yves Le Déaut)
- n° 2765 - Rapport sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires (3e rapport) (M. Claude Birraux)
- n° 2713 - Rapport sur la biodiversité et la préservation du patrimoine génétique (M. Daniel Chevallier)
- n° 2624 - Rapport sur la gestion des déchets très faiblement radioactifs (M. Jean-Yves Le Déaut) - Voir le dossier
- n° 2588 - Rapport sur les sciences de la vie et les droits de l'Homme : bouleversement sans contrôle ou législation à la française. (M. Franck Sérusclat)
- n° 2501 - Rapport sur les orientations de la politique spatiale française et européenne (M. Paul Loridant)
- n° 2417 - Rapport sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires (2e rapport) (M. Claude Birraux)
- n° 2218 - Rapport sur la préservation de la qualité de l'eau (distribution de l'eau potable et traitement des eaux résiduaires) (MM. Jean Faure et Richard Pouille)
- n° 2146 - Rapport sur les problèmes posés par le traitement des déchets ménagers, industriels et hospitaliers (M. Michel Destot)
- n° 1843 - Rapport sur le contrôle de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires (1er rapport) (MM. Claude Birraux et Franck Sérusclat)

- n° 1839 - Rapport sur la gestion des déchets nucléaires à haute activité (M. Christian Bataille) - Voir le dossier
- n° 1827 - Rapport sur les applications des biotechnologies à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire (M. Daniel Chevallier)
- n° 1573 - Rapport sur les effets des chlorofluorocarbones sur l'environnement et les moyens de supprimer ou de limiter leurs émissions (MM. Robert Galley et Louis Perrein)
- n° 1181 - Rapport sur l'évolution de l'industrie des semi-conducteurs et de la micro-électronique (M. Louis Mexandeau)
- n° 752 - Rapport sur la télévision à haute définition (MM. Raymond Forni et Michel Pelchat)

VIII^{ème} législature

(1986 - 1988)

- n° 1156 - Rapport sur les conséquences de l'accident de la centrale de Tchernobyl et l'organisation de la sûreté et de la sécurité des installations nucléaires (MM. Jean-Marie Rausch et Richard Pouille)

VII^{ème} législature

(1981 - 1986)

- n° 3192 - Rapport sur Formes de pollution atmosphérique à longue distance dites "pluies acides" (M. Georges Le Baill)

Annexe 9. Rapports de la Mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale

XIV^{ème} législature
(2012-2017)

- Les programmes d'investissements d'avenir (PIA) finançant la transition écologique – Rapport n° 3667 de Mmes Eva SAS et Sophie ROSFRITCH (22 juin 2016)
- La formation continue et la gestion des carrières dans la haute fonction publique – Rapport n°3809 de MM. Jean LAUNAY et Michel ZUMKELLER (8 juin 2016)
- Les financements et la maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française – Rapport n°3357 de MM. Jean-François MANCEL, Pascal TERRASSE et Jean-René MARSAC (16 décembre 2015)
- La gestion des programmes d'investissements d'avenir relevant de la mission Recherche et enseignement supérieur – Rapport n°2662 de MM. Alain CLAEYS et Patrick HETZEL (18 mars 2015)
- Les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements – Rapport n°3064 de Mmes Monique RABIN et Catherine VAUTRIN (16 septembre 2015)
- La fiscalité des hébergements touristiques – Rapport n°2108 de Mme Monique RABIN, M. Éric WOETH et M. Éric STRAUMANN (9 juillet 2014)
- Prévention et accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi – Rapport n° 1299 de M. Christophe CASTANER et Mme Véronique LOUWAGIE (2 octobre 2013)
- Prévention et accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi – Rapport n° 1285 de MM. Christophe CARESCHE et Michel PIRON (18 juillet 2013)
- Conduite des programmes d'armement en coopération – Rapport n°1234 de MM. François CORNUT-GENTILLE, Jean LAUNAY et Jean-Jacques BRIDEY (12 juillet 2013)

XIII^{ème} législature
(2007-2012)

- Plan Campus et Investissements d'avenir : les défis pour l'État-stratège et le contrôle parlementaire – Rapport n° 4031 de MM. Alain CLAEYS, Jean-Pierre GORGES et Pierre LASBORDES (7 décembre 2011)
- Financement de la culture : budget de l'État ou taxes affectées ? – Rapport n° 3798 de MM. Richard DELL'AGNOLA, Nicolas PERRUCHOT et Marcel ROGEMONT (12 octobre 2011)
- Vingt-deux propositions pour une évolution maîtrisée de la masse salariale de l'État – Rapport n° 3797 de MM. Bernard DEROSIER, Marc FRANCINA et Charles de la VERPILIERE (12 octobre 2011)

- Externalisation au ministère de la Défense – Rapport n°3624 de MM. Louis GISCARD d'ESTAING et Bernard CAZENEUVE (5 juillet 2011)
- L'enseignement français à l'étranger- Rapport n°2693 de MM. Jean-François MANCEL, André SCHNEIDER et Hervé FERON (30 juin 2010)
- Le crédit d'impôt recherche – Rapport n°2686 de MM. Alain CLAEYS, Jean-Pierre GORGES et Pierre LASBORDES (30 juin 2010)
- Les recettes exceptionnelles de la Défense – Rapport n° 2623 de MM. Louis GISCARD D'ESTAING et Mme Françoise OLIVIER-COUCHEAU (10 juin 2010)
- Évaluation et perspectives des pôles de compétitivité – Rapport n°1930 de MM. Alain CLAEYS, Jean-Pierre GORGES et Pierre LASBORDES (23 septembre 2009)
- Financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) – Rapport n°1829 de MM. Georges GINESTA, Thierry MARIANI et Bernard DEROSIER (8 juillet 2009)
- Coût des opérations militaires extérieures, notamment sous mandat international – Rapport n°1790 de M. Louis GISCARD D'ESTAING et Mme Françoise OLIVIER-COUCHEAU (1^{er} juillet 2009)
- Musée du Louvre – Rapport n°1719 de MM. Nicolas PERRUCHOT, Richard DELL'AGNOLA et Marcel ROGEMONT (3 juin 2009)
- Allocation des moyens des universités – Rapport n°996 de MM. Laurent HENART et Alain CLAEYS (25 juin 2008)
- Gestion des ressources humaines au ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire – Rapport n°991 de MM. Michel PIRON et Jean LAUNAY (24 juin 2008)
- Les suites données aux préconisations de la Mission d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État – Rapport n°923 de MM. Yves DENIAUD et Jean-Louis DUMONT (4 juin 2008)
- Le financement des projets d'équipement naval militaire – Rapport n°717 de MM. Jean-Michel FOURGOUS et Bernard CAZENEUVE (13 février 2008)

XII^{ème} législature
(2002-2007)

- Services de l'État à l'étranger – Rapport n°3255 de MM. Éric WOERTH et Jérôme CHARTIER (5 juillet 2006)
- Programmes d'armement à partir de l'exemple du véhicule blindé de combat de l'infanterie (VBCI) – Rapport n°3254 de MM. François CORNUT-GENTILLE et Jean-Claude VIOLLET (5 juillet 2006)
- Gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF – Rapport n°3160 de MM. Michel BOUVARD et Alain CLAEYS (14 juin 2006)
- Normes techniques édictées par les fédérations et les ligues sportives - Rapport n°2295 de MM. Denis MERVILLE et Henri NAYROU (10 mai 2005)
- Evolution des coûts budgétaires des demandes d'asile (hébergement, contentieux, contrôle aux frontières) – Rapport n° 3012 de Mme Marie-Hélène DES ESGAULX (5 avril 2006)
- La gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État et des établissements publics – Rapport n°2629 de M. Georges TRON (7 mars 2006)

- Direction du service national et Journée d'appel de préparation à la défense – Rapport n°1721 de M. Jean-Louis DUMONT (7 juillet 2004)
- Financement du ferroviaire, Rapport n°1725 de M. Hervé MARITON (8 juillet 2004)
- L'impact de l'intervention des architectes et des services archéologiques dans les procédures de sauvegarde du patrimoine, Rapport n°875 de M. Laurent HENART (21 mai 2003)
- Les organismes publics d'évaluation et de prospective économique et sociales – Rapport n°876 de M. Georges TRON (21 mai 2003)
- La redevance audiovisuelle – Rapport n°1019 de M. Patrice MARTIN-LALANDE (9 juillet 2003)

Annexe 10. Rapports de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS)

XIV^{ème} législature (2012- 2017)

- L'hospitalisation à domicile : une place à conforter dans le parcours de soins – Rapport n°3977 de Mme Joëlle HUILIER (19 juillet 2016)
- Gestion du régime de l'assurance maladie obligatoire par certaines mutuelles – Rapport n° 3316 de M. Jean-Pierre DOOR (9 décembre 2015)
- L'hôpital public malade de sa dette ? – Rapport n°2994 de Mme Giselle BIEMOURET (8 juillet 2015)
- Dix ans après sa création, conforter la CNSA comme acteur d'une politique de l'autonomie – Mme Martine Carillon-Couvreur, Rapport demandé à la Cour des Comptes, 21 janvier 2015
- Un transport malade – Rapport n° 2392 de M. Pierre MORANGE (27 novembre 2014)
- Branche famille : quelles évolutions pour un financement pérenne et juste ? – Rapport n°1918 de M. Jérôme GUEDJ (30 avril 2014)
- Les arrêts de travail : pour un dispositif plus transparent et plus juste – Rapport n°986 de Mme Bérengère POLETTI (24 avril 2014)

XIII^e législature (2007-2012)

- La prévention sanitaire – Rapport n°4334 de M. Jean-Luc PREEL (8 février 2012)
- La lutte contre la fraude sociale – Rapport n°3603 de M. Dominique TIAN (19 juin 2011)
- Le fonctionnement de l'hôpital – Rapport n°2556 de M. Jean MALLOT (26 mai 2010)
- Le bilan de la prestation d'accueil du jeune enfant – Rapport n°1801 de Mme Marie-Françoise CLERGEAU (7 juillet 2010)
- Les affections de longue durée – Rapport n°1271 de M. Jean-Pierre DOOR (26 novembre 2008)
- La prescription, la consommation et la fiscalité des médicaments – Rapport n°848 de Mme Catherine LEMORTON (30 avril 2008)

XII^{ème} législature (2002-2007)

- Suites données aux observations de la MECSS – Rapport n°3740 de Mme Paulette GUINCHARD et M. Pierre MORANGE (20 février 2007)
- Action sociale de la sécurité sociale et des collectivités territoriales – Rapport n°3739 de Mme Carrillon-Couvreur (20 février 2007)

- Tarification à l'activité des établissements de santé – Rapport n°3265 de M. Jean-Marie ROLLAND (12 juillet 2006)
- Organisation et coût de gestion des branches de la sécurité sociale – Rapport n°2680 de M. Jean-Pierre DOOR (16 novembre 2005)
- Plan Biotox - Rapport de M. Jacques DOMERGUE. Aucune publication en raison du secret défense
- Etablissements d'hébergement des personnes âgées – Rapport n°3091 de Mme Paulette GUINCHARD (17 mai 2006)

Annexe 11. Rapports du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale

XIV^{ème} législature
(2012-2017)

- Bilan d'activité du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques au cours de la XIV^{ème} législature - Rapport n° 4539 de M. Claude BARTOLONE (22 février 2017)
- Evaluation des aides à l'accession à la propriété – Rapport n° 4536 de Mme Audrey LINKENHELD et M. Michel PIRON (22 février 2017)
- Jeux d'argent et de hasard – Rapport n°4456 de MM. Régis JAUNICO et M. Jacques MYARD (8 février 2017)
- Evaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux – Rapport n° 4158 de Mme Gisèle BIEMOURET et M. Jean-Louis COSTES (26 octobre 2016)
- Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n°1951) du 15 mai 2014 sur le paquet "énergie-climat" - Rapport n° 4153 de MM. Jean-Jacques GUILLET et François de RUGY (19 octobre 2016)
- Politique d'accueil des demandeurs d'asile – Rapport n°4077 de Mme Jeanine DUBIE et M. Arnaud RICHARD (5 octobre 2016)
- Soutien public au thermalisme – Rapport n° 3811 de M. Dominique DORD et Mme Jeanine DUBIE (8 juin 2016)
- Lutte contre la pollution de l'air – Rapport N° 3772 de MM. Jean-Louis ROUMEGAS et Martial SADDIER (19 mai 2016)
- Evaluation de la modernisation numérique de l'Etat – Rapport n° 3721 de Mme Corinne ERHEL et M. Michel PIRON (4 mai 2016)
- Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 2385) du 20 novembre 2014 sur l'évaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites – Rapport n° 3317 de Mme Anne-Yvonne LE DAIN et M. Laurent MARCANGELLI (9 décembre 2015)
- Politiques publiques en faveur de la mixité sociale dans l'éducation nationale – Rapport n° 3292 de MM. Yves DURAND et Rudy SALLES (1^{er} décembre 2015)
- Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information n°3524 du 9 juin 2011 sur l'évaluation de l'aide médicale d'Etat – Rapport n° 3196 de MM. Claude GOASGUEN et Christophe SIRRUGUE (3 novembre 2015)
- Evaluation de la politique d'accueil touristique – Rapport n° 2936 de Mme Jeanine DUBIE et M. Philippe LE RAY (2 juillet 2015)
- Action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics – Rapport n° 2839 de MM. Gaby CHARROUX et Éric WOERTH (3 juin 2015)
- Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes – Rapport n° 2535 de MM. Régis JUANICO et Jean-Frédéric POISSON (29 janvier 2015)
- Evaluation du développement des services à la personne – Rapport de n° 2437 de Mmes Martine PINVILLE et Bérengère POLETTI (9 décembre 2014)

- Evaluation de la lutte contre l'usage de substances illicites – Rapport n° 2385 de Mme Anne-Yvonne LE DAIN et M. Laurent MARCANGELLI (2nd novembre 2014)
- Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 764) du 28 février 2013 sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme – Rapport n° 2099 de MM. Denis JACQUAT et Jean-Louis TOURAINE (4 juillet 2014)
- Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 1225) du 4 juillet 2013 sur l'évaluation du soutien public aux exportations – Rapport n° 2052 de MM. Jean-Jacques GUILLET et François de RUGY (15 mai 2014)
- Evaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile – Rapport n° 1879 de Mme Jeanine DUBIE et M. Arnaud RICHARD (10 avril 2014)
- Adéquation entre l'offre et les besoins de formation professionnelle – Rapport n° 1728 de Mme Jeanine DUBIE et M. Pierre MORANGE (23 janvier 2014)
- Mobilité sociale des jeunes – Rapport n° 1613 de MM. Régis JUANICO et Jean-Frédéric POISSON (5 décembre 2013)
- Evaluation du réseau culturel de la France à l'étranger – Rapport n° 1591 de M. François LONCLE et Mme Claudine SCHMID (28 novembre 2013)
- Evaluation du soutien public aux exportations – Rapport n° 1225 de MM. Jean-Christophe FROMANTIN et Patrice PRAT
- Evaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme – Rapport n° 764 de MM. Denis JACQUAT et Jean-Louis TOURAINE (28 février 2013)
- Evaluation des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises – Rapport n° 763 de MM. Jean-Charles TOUGOURDEAU et Fabrice VERDIER (28 février 2013)
- Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 4019) du 1^{er} décembre 2011 sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP) – Rapport n° 435 de MM. François CORNUT-GENTILLE et Christian ECKERT (22 novembre 2012)
- Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 3968) du 17 novembre 2011 sur la médecine scolaire – Rapport n° 350 de M. Xavier BRETON et Mme Martine PINVILLE (9 novembre 2012)
- Mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 4098) du 15 décembre 2011 sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe – Rapport n° 303 de MM. Michel HEINRICH et Régis JUANICO (18 octobre 2012)

XIII^{ème} législature

(2007-2012)

- Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques : les premiers résultats d'une démarche innovante et ambitieuse – Rapport n°4485 de M. Bernard ACCOYER (30 mars 2012)
- Les leçons de la Stratégie de Lisbonne : accélérer l'effort en matière de recherche et associer davantage les citoyens européens et les Parlements nationaux aux décisions – Rapport n°4363 de MM. Philippe COCHET et Marc DOLEZ (16 février 2012)
- Suivi du rapport sur l'évaluation de l'aide médicale de l'État – Rapport n°4363 de MM. Claude GOASSGUEN et Christophe SIRUGUE (16 février 2012)
- Territoires ruraux Territoires d'avenir – Rapport n°4301 de MM. Jérôme BIGNON et Germinal PEIRO (2 février 2012)

- Pour un service public efficace de l'hébergement et de l'accès au logement des plus démunis – Rapport n°4221 de Mme Danièle HOFFMANN-RISPAL et M. Arnaud Richard (26 janvier 2012)
- Suivi du rapport sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi TEPA – Rapport n°4220 de MM. Jean-Pierre GORGES et Jean MALLOT (26 janvier 2012)
- S'inspirer des meilleures pratiques européennes pour améliorer nos performances sociales – Rapport n° 4098 de MM. Michel HEINRICH et Régis JUANICO (15 décembre 2011)
- Suivi des conclusions du rapport sur les autorités administratives indépendantes – Rapport n° 4020 de MM. René DOSIERE et Christian VANNESTE (1^{er} décembre 2011)
- Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers – Rapport n°4019 de MM. François CORNUT-GENTILLE et Christian ECKERT (1^{er} décembre 2011)
- Suivi des conclusions du rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre du principe de précaution – Rapport n°3970 de MM. Alain GEST et Philippe TOURTELIER (17 novembre 2011)
- La médecine scolaire – Rapport n° 3968 de M. Gérard GAUDRON et Mme Martine PINVILLE (17 novembre 2011)
- Evaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepas » - Rapport n° 3615 de MM. Jean-Pierre GORGES et Jean MALLOT (30 juin 2011)
- L'évaluation de l'aide médicale de l'État : mieux gérer un dispositif nécessaire - Rapport n° 3524 de MM. Claude GOASSGUEN et Christophe SIRUGUE (9 juin 2011)
- Les autorités administratives indépendantes – Rapport n° 2925 de MM. René DOSIERE et Christian VANNESTE (28 octobre 2010)
- Quartiers défavorisés ou ghettos inavoués : la République impuissante – Rapport de MM. François GOULARD et François PUPPONI (21 octobre 2010)
- Le principe de précaution : un acquis à améliorer – Rapport n° 2719 de MM. Alain GEST et Philippe TOURTELIER (8 juillet 2010)
- Bilan de la mise en œuvre des propositions formulées en janvier 2008 par la Commission pour la libération de la croissance française – Rapport n°2492 de MM. Louis GISCARD d'ESTAING et Jean GAUBERT (5 mai 2010)
- Les études d'impacts et leur élaboration - Rapport n°2094 de MM. Claude GOASSGUEN et Jean MALLOT (5 novembre 2009)

Annexe 12. Rapports de la Délégation sénatoriale à la prospective

(2009-2012)

- Une crise en quête de fin - Quand l'Histoire bégaie - Rapport d'information n° 393 (2016-2017) du 9 février 2017 - par M. Pierre-Yves COLLOMBAT
- Le phénomène urbain : un atout pour le futur - Rapport d'information n° 117 (2016-2017) du 9 novembre 2016 - par MM. Roger KAROUTCHI et Jean-Pierre SUEUR
- Les entretiens de la prospective 2 - Rapport d'information n° 798 (2015-2016) du 13 juillet 2016 - par M. Roger KAROUTCHI
- Eau : urgence déclarée - Rapport d'information n° 616 (2015-2016) du 19 mai 2016 - par MM. Henri TANDONNET et Jean-Jacques LOZACH
- Les entretiens de la prospective - Rapport d'information n° 649 (2014-2015) du 21 juillet 2015 - par M. Roger KAROUTCHI
- Mieux prévenir et gérer les crises liées aux maladies infectieuses émergentes - Rapport d'information n° 472 (2014-2015) du 28 mai 2015 - par M. Roger KAROUTCHI et Mme Fabienne KELLER
- Quels emplois pour demain ? - Rapport d'information n° 583 (2013-2014) du 4 juin 2014 - par M. Alain FOUCHÉ
- Commerce électronique : tendances et opportunités - Rapport d'information n° 393 (2013-2014) du 24 février 2014 - par M. Joël BOURDIN
- Comment enrayer le cycle de la pauvreté ? Osons la fraternité ! - Rapport d'information n° 388 (2013-2014) du 19 février 2014 - par M. Yannick VAUGRENARD
- L'avenir des adolescents issus des quartiers sensibles - Rapport d'information n° 749 (2012-2013) du 11 juillet 2013 - par Mme Fabienne KELLER
- Affronter les défis du long terme : inventer une nouvelle planification - Rapport d'information n° 342 (2012-2013) du 5 février 2013 - par M. Joël BOURDIN
- L'avenir des campagnes - Rapport d'information n° 271 (2012-2013) du 22 janvier 2013 - par Mme Renée NICOUX et M. Gérard BAILLY
- Les nouvelles menaces des maladies infectieuses émergentes - Rapport d'information n° 638 (2011-2012) du 5 juillet 2012 - par Mme Fabienne KELLER
- Le défi alimentaire à l'horizon 2050 - Rapport d'information n° 504 (2011-2012) du 18 avril 2012 - par M. Yvon COLLIN
- Commerce électronique : l'irrésistible expansion - Rapport d'information n° 272 (2011-2012) du 18 janvier 2012 - par M. Joël BOURDIN
- Prospective du couple franco-allemand - Rapport d'information n° 663 (2010-2011) du 22 juin 2011 - par M. Bernard ANGELS
- Villes du futur, futur des villes : quel avenir pour les villes du monde ? (Enjeux) - Rapport d'information n° 594 (2010-2011) du 9 juin 2011, Tome I - par M. Jean-Pierre SUEUR
- L'avenir des « années collège » dans les quartiers sensibles (Tome II : annexes) - Rapport d'information n° 352 (2010-2011) du 10 mars 2011, Tome II - par Mme Fabienne KELLER
- Prospective du pacte social dans l'entreprise - Rapport d'information n° 227 (2010-2011) du 18 janvier 2011 - par M. Joël BOURDIN et Mme Patricia SCHILLINGER
- Services à la personne : bilan et prospective - Rapport d'information n° 589 (2009-2010) du 30 juin 2010 - par M. Joseph KERGUERIS

- Oublier Shanghai : Classements internationaux des établissements d'enseignement supérieur - Actes du colloque organisé le 6 mai 2010 - Rapport d'information n° 577 (2009-2010) du 23 juin 2010 - par MM. Jacques LEGENDRE et Joël BOURDIN
- Les villes du futur : rêves ou cauchemars ? Actes de l'atelier de prospective du 29 avril 2010 - Rapport d'information n° 510 (2009-2010) du 1er juin 2010 - par M. Jean-Pierre SUEUR
- La commission pour l'avenir du Parlement de Finlande - Rapport d'information n° 377 (2009-2010) du 1er avril 2010 - par M. Joël BOURDIN
- L'économie française et les finances publiques à l'horizon 2030, un exercice de prospective - Rapport d'information n° 335 (2009-2010) du 25 février 2010 - par M. Joël BOURDIN
- « Parlement et Prospective : Regards croisés » - Actes de l'atelier de prospective du 28 janvier 2010 - Rapport d'information n° 270 (2009-2010) du 8 février 2010 - par M. Joël BOURDIN

Annexe 13. Rapports de la Délégation sénatoriale à la décentralisation

(2009 – 2017)

- Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs : rapport d'étape - Rapport d'information n° 676 (2016-2017) du 20 juillet 2017 - par MM. Rémy POINTEREAU et Martial BOURQUIN
- Table ronde « Nouveaux territoires de projets : les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et les pôles métropolitains » - 1er décembre 2016 - Rapport d'information n° 588 (2016-2017) du 23 juin 2017 - par MM. Jean-Marie BOCKEL et Charles GUENÉ
- Table ronde « L'incidence de la nouvelle donne territoriale sur la politique de décentralisation culturelle » - 17 novembre 2016 - Rapport d'information n° 543 (2016-2017) du 2 mai 2017 - par M. Jean-Marie BOCKEL
- Les nouvelles technologies au service de la modernisation des territoires - Rapport d'information n° 509 (2016-2017) du 19 avril 2017 - par MM. Jacques MÉZARD et Philippe MOUILLER
- Les collectivités territoriales et la prévention de la radicalisation - Rapport d'information n° 483 (2016-2017) du 29 mars 2017 - par MM. Jean-Marie BOCKEL et Luc CARVOUNAS
- Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités - Rapport d'information n° 181 (2016-2017) du 6 décembre 2016 - par M. Éric DOLIGÉ et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT
- Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier - Rapport d'information n° 720 (2015-2016) du 23 juin 2016, Tome I - par MM. François CALVET et Marc DAUNIS
- Droit de l'urbanisme et de la construction : l'urgence de simplifier - Rapport d'information n° 720 (2015-2016) du 23 juin 2016, Tome II - par MM. François CALVET et Marc DAUNIS
- L'association des collectivités territoriales aux décisions de l'État qui les concernent : la codécision plutôt que la concertation - Rapport d'information n° 642 (2015-2016) du 26 mai 2016 - par M. François GROSDIDIER et Mme Nelly TOCQUEVILLE
- Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite - Rapport d'information n° 563 (2015-2016) du 28 avril 2016 - par M. Christian MANABLE et Mme Françoise GATEL
- L'évolution des finances locales à l'horizon 2017 (tome III) : les conditions d'une réforme soutenable, équitable et durable - Rapport d'information n° 527 (2015-2016) du 5 avril 2016 - par MM. Philippe DALLIER, Charles GUENÉ et Jacques MÉZARD
- Les collectivités territoriales s'engagent pour le climat - Rapport d'information n° 108 (2015-2016) du 22 octobre 2015 - par M. Jean-Marie BOCKEL, Mme Caroline CAYEUX, MM. Michel DELEBARRE, Christian FAVIER, Joël LABBÉ, Antoine LEFÈVRE, Jacques MÉZARD et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT
- Table ronde « Les collectivités territoriales et l'accueil des réfugiés : crises et perspectives » - Rapport d'information n° 40 (2015-2016) du 8 octobre 2015 - par M. Jean-Marie BOCKEL
- Évolution des finances locales à l'horizon 2017 (tome II) : comment les collectivités territoriales s'adaptent-elles à la baisse des dotations de l'État ? - Rapport d'information n° 616 (2014-2015) du 9 juillet 2015 - par MM. Philippe DALLIER, Charles GUENÉ et Jacques MÉZARD
- Les aires d'accueil des gens du voyage - Rapport d'information n° 617 (2014-2015) du 9 juillet 2015 - par MM. Jean-Marie BOCKEL et Michel LE SCOUARNEC
- Xynthia 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires - Rapport d'information n° 536 (2014-2015) du 18 juin 2015 - par MM. François CALVET et Christian MANABLE
- Les collectivités territoriales et le financement des lieux de culte - Rapport d'information n° 345 (2014-2015) du 17 mars 2015 - par M. Hervé MAUREY

- Les dispositions applicables aux collectivités territoriales du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte - Rapport d'information n° 265 (2014-2015) du 28 janvier 2015 - par MM. Rémy POINTEREAU et Philippe MOUILLER
- L'évolution des finances locales à l'horizon 2017 - Rapport d'information n° 95 (2014-2015) du 12 novembre 2014 - par MM. Philippe DALLIER, Charles GUENÉ et Jacques MÉZARD
- La protection sociale des élus locaux - Rapport d'information n° 789 (2013-2014) du 31 juillet 2014 - par M. André REICHARDT
- Collectivités territoriales et la petite enfance - Rapport d'information n° 700 (2013-2014) du 8 juillet 2014 - par Mme Patricia SCHILLINGER
- Les politiques temporelles des collectivités territoriales - Rapport d'information n° 558 (2013-2014) du 22 mai 2014 - par M. Edmond HERVÉ
- L'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public, des transports et de la voirie : consolider, sécuriser, simplifier - Rapport d'information n° 454 (2013-2014) du 15 avril 2014 - par M. Jean-Pierre VIAL
- Parlementaires : représenter les territoires sans les gérer - Rapport d'information n° 238 (2013-2014) du 17 décembre 2013 - par M. Jean-Claude PEYRONNET
- Le financement pérenne par les départements des allocations individuelles de solidarité - Rapport d'information n° 146 (2013-2014) du 13 novembre 2013 - par Mme Jacqueline GOURAULT
- Le service public ferroviaire et les collectivités territoriales - Rapport d'information n° 92 (2013-2014) du 22 octobre 2013 - par M. Edmond HERVÉ
- Collectivités territoriales : mobiliser les sources d'énergies locales - Rapport d'information n° 623 (2012-2013) du 4 juin 2013 - par M. Claude BELOT
- Les collectivités territoriales et les infrastructures de transport - Rapport d'information n° 617 (2012-2013) du 30 mai 2013 - par MM. Jacques MÉZARD et Rémy POINTEREAU
- Synthèse des propositions adoptées par la délégation aux collectivités territoriales susceptibles d'animer les discussions législatives à venir - Rapport d'information n° 498 (2012-2013) du 10 avril 2013 - par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Edmond HERVÉ
- Valoriser les mandats par le non-cumul - Rapport d'information n° 442 (2012-2013) du 20 mars 2013 - par MM. François-Noël BUFFET et Georges LABAZÉE
- Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ? - Rapport d'information n° 372 (2012-2013) du 20 février 2013 - par MM. Jean-Luc FICHET et Stéphane MAZARS
- La solidarité internationale à l'échelle des territoires : état des lieux et perspectives - Rapport d'information n° 123 (2012-2013) du 13 novembre 2012 - par M. Jean-Claude PEYRONNET
- La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires - Rapport d'information n° 94 (2012-2013) du 31 octobre 2012 - par M. Antoine LEFÈVRE
- Pour une relation de confiance entre l'État et les collectivités territoriales : vers une nouvelle génération de contrats - Rapport d'information n° 27 (2012-2013) du 9 octobre 2012 - par M. Georges LABAZÉE
- Pour une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme - Rapport d'information n° 654 (2011-2012) du 17 juillet 2012 - par M. Pierre JARLIER
- Les collectivités territoriales et l'emploi : bilan d'un engagement - Rapport d'information n° 625 (2011-2012) du 3 juillet 2012 - par Mme Patricia SCHILLINGER
- Le cumul des mandats : moins cumuler pour plus d'efficacité - Rapport d'information n° 365 (2011-2012) du 14 février 2012 - par MM. François-Noël BUFFET et Georges LABAZÉE
- Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l'élu - Rapport d'information n° 318 (2011-2012) du 31 janvier 2012 - par MM. Philippe DALLIER et Jean-Claude PEYRONNET
- Les transports publics locaux en France : mettre les collectivités territoriales sur la bonne voie - Rapport d'information n° 319 (2011-2012) du 31 janvier 2012 - par M. Yves KRATTINGER
- Prendre acte de la décentralisation : pour une rénovation indispensable des contrôles de l'État sur les collectivités territoriales - Rapport d'information n° 300 (2011-2012) du 25 janvier 2012 - par M. Jacques MÉZARD

- Contribution à un bilan de la décentralisation - Rapport d'information n° 679 (2010-2011) du 28 juin 2011 - par M. Edmond HERVÉ
- Les nouveaux contours de l'administration locale française : quelles intercommunalités pour demain ? - Rapport d'information n° 665 (2010-2011) du 22 juin 2011 - par M. Claude BELOT, Mme Jacqueline GOURAULT et M. Dominique BRAYE
- Santé et territoires : à la recherche de l'équilibre - Rapport d'information n° 600 (2010-2011) du 14 juin 2011 - par Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE
- La maladie de la norme - Rapport d'information n° 317 (2010-2011) du 16 février 2011 - par M. Claude BELOT
- Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins : quelles pistes pour demain ? - Rapport d'information n° 283 (2010-2011) du 2 février 2011 - par M. Antoine LEFÈVRE
- Rénover le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : une nécessité pour une démocratie apaisée - Rapport d'information n° 272 (2010-2011) du 1er février 2011 - par Mme Jacqueline GOURAULT et M. Didier GUILLAUME
- Transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités territoriales : un pari réussi, des perspectives financières tendues - Rapport d'information n° 117 (2010-2011) du 18 novembre 2010 - par MM. Éric DOLIGÉ et Claude JEANNEROT
- Les compensations des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'Etat et les collectivités territoriales - Rapport d'information n° 572 (2009-2010) du 22 juin 2010 - par MM. Yves KRATTINGER et Roland du LUART
- Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique - Rapport d'information n° 557 (2009-2010) du 15 juin 2010 - par M. Yves DAUDIGNY
- Le choix du mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux : une équation à multiples inconnues - Rapport d'information n° 509 (2009-2010) du 27 mai 2010 - par MM. Hervé MAUREY et Pierre-Yves COLLOMBAT
- Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens - Rapport d'information n° 495 (2009-2010) du 25 mai 2010 - par MM. Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO
- Vers une dotation globale de péréquation ? A la recherche d'une solidarité territoriale - Rapport d'information n° 309 (2009-2010) du 23 février 2010 - par MM. Jacques MÉZARD et Rémy POINTEREAU

Annexe 14. Rapports de la Délégation sénatoriale aux outre-mer

(2011-2017)

- Bilan triennal d'activité - Rapport d'information n° 617 (2016-2017) du 6 juillet 2017, par M. Michel MAGRAS
- Conflits d'usage en outre-mer : Un foncier disponible rare et sous tension - Rapport d'information n° 616 (2016-2017) du 6 juillet 2017, par MM. Thani MOHAMED SOILHI, rapporteur coordonnateur, Daniel Gremillet et Antoine KARAM, rapporteurs
- Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout - Rapport d'information n° 601 (2016-2017) du 29 juin 2017, par M. Éric DOLIGÉ, rapporteur coordonnateur, Mmes Karine CLAIREAUX et Vivette LOPEZ, rapporteurs
- Mutations et perspectives pour les économies des territoires français de l'océan Indien - Rapport d'information n° 571 (2016-2017) du 2 juin 2017, par M. Michel MAGRAS
- Innover dans le tourisme outre-mer, la clé du succès - Rapport d'information n° 232 (2016-2017) du 15 décembre 2016, par M. Michel MAGRAS
- Agricultures des outre-mer : Pas d'avenir sans acclimatation du cadre normatif - Rapport d'information n° 775 (2015-2016) du 7 juillet 2016, par M. Éric DOLIGÉ, rapporteur coordonnateur, M. Jacques GILLOT et Mme Catherine PROCACCIA, rapporteurs
- La sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer - Rapport d'information n° 721 (2015-2016) du 23 juin 2016, par MM. Thani MOHAMED SOILHI, rapporteur coordonnateur, Mathieu DARNAUD et Robert LAUFOAULU, rapporteurs
- Défis et opportunités des collectivités françaises des Amériques - Rapport d'information n° 621 (2015-2016) du 23 mai 2016, par M. Michel MAGRAS
- Sucre des régions ultrapériphériques en danger - Rapport d'information n° 247 (2015-2016) du 10 décembre 2015, par Mme Gisèle JOURDA et M. Michel MAGRAS
- Les outre-mer français face au défi du changement climatique : une contribution concrète à l'agenda des solutions - Rapport d'information n° 131 (2015-2016) du 3 novembre 2015 au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement du territoire et de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, en conclusion des travaux du groupe de travail commun, par MM. Jérôme BIGNON et Jacques CORNANO
- Une bannière verte et bleue pour un renouveau du tourisme dans les outre-mer - Rapport d'information n° 1 (2015-2016) du 1er octobre 2015, par M. Michel MAGRAS
- Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? - Rapport d'information n° 710 (2013-2014) du 9 juillet 2014, par MM. Éric DOLIGÉ et Michel VERGOZ
- Histoires Mémoires *croisées* : des champs de bataille aux réécritures de l'Histoire coloniale - Rapport d'information n° 705 (2013-2014) du 9 juillet 2014, par M. Serge LARCHER
- Trois clés pour l'avenir universitaire aux Antilles et en Guyane : territorialité, attractivité, solidarité - Rapport d'information n° 470 (2013-2014) du 17 avril 2014 au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, par Mme Dominique GILLOT et M. Michel MAGRAS
- Un kaléidoscope de l'autonomie locale : théorie, pratique institutionnelle et déclinaisons ultramarines - Rapport d'information n° 452 (2013-2014) du 11 avril 2014, par M. Serge LARCHER
- Les zones économiques exclusives ultramarines : *le moment de vérité* - Rapport d'information n° 430 (2013-2014) du 9 avril 2014, par MM. Jean-Étienne ANTOINETTE, Joël GUERRIAU et Richard TUHEIAVA

- Histoires Mémoires *croisées* : des chapitres oubliés de l'Histoire de la France - Rapport d'information n° 149 (2013 - 2014) du 14 novembre 2013, par M. Serge LARCHER
- Le Sénat rend hommage à Aimé Césaire - Rapport d'information n° 98 (2013-2014) du 24 octobre 2013, par M. Serge LARCHER
- L'audace ultramarine en hexagone : Comment s'exprime-t-elle ? Comment s'incarne-t-elle ? - Rapport d'information n° 862 (2012-2013) du 25 septembre 2013, par M. Serge LARCHER
- L'aide fiscale à l'investissement outre-mer : Levier incontournable du développement. 10 propositions pour en optimiser l'impact - Rapport d'information n° 628 du 5 juin 2013, par MM. Éric DOLIGÉ et Serge LARCHER
- La France dans le Pacifique : Quelle vision pour le 21^e siècle ? Colloque du 17 janvier 2013 - Rapport d'information n° 293 du 25 janvier 2013, par M. Serge LARCHER
- Le développement humain et la cohésion sociale dans les outre-mer : conférence-débat du 23 novembre 2012 - Rapport d'information n° 159 du 23 novembre 2012, par M. Serge LARCHER
- Outre-mer, une mémoire audiovisuelle à partager : rencontre du 12 novembre 2012 - Rapport d'information n° 121 du 12 novembre 2012, par M. Serge LARCHER
- Mémoires croisées : rencontre du 9 mai 2012 - Rapport d'information n° 609 du 22 juin 2012, par M. Serge LARCHER

Annexe 15. Rapports de la Délégation sénatoriale aux entreprises

- La Guyane, terre d'opportunités pour les entreprises - Rapport d'information n° 54 (2017-2018) du 26 octobre 2017 - par Mme Élisabeth LAMURE et M. Antoine KARAM
- Rencontres avec les entrepreneurs : an III de la délégation sénatoriale aux entreprises - Rapport d'information n° 690 (2016-2017) du 27 juillet 2017 - par Mme Élisabeth LAMURE, MM. Philippe ADNOT, Michel CANEVET, Jérôme DURAIN, Jean-Marc GABOUTY, Guy-Dominique KENNEL et Michel VASPART
- Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs : rapport d'étape - Rapport d'information n° 676 (2016-2017) du 20 juillet 2017 - par MM. Rémy POINTEREAU et Martial BOURQUIN
- Journée des entreprises au Sénat - 16 mars 2017 - Rapport d'information n° 555 (2016-2017) du 17 mai 2017 - par Mme Élisabeth LAMURE
- Moderniser la transmission d'entreprise en France : une urgence pour l'emploi dans nos territoires - Rapport d'information n° 440 (2016-2017) du 23 février 2017 - par MM. Claude NOUGEIN et Michel VASPART
- Simplifier efficacement pour libérer les entreprises - Rapport d'information n° 433 (2016-2017) du 20 février 2017 - par Mme Élisabeth LAMURE et M. Olivier CADIC
- Un an à l'écoute des entrepreneurs - Rapport d'information n° 800 (2015-2016) du 18 juillet 2016 - par Mme Élisabeth LAMURE, MM. Jérôme DURAIN, Guy-Dominique KENNEL, Mmes Valérie LÉTARD, Patricia MORHET-RICHAUD et M. Claude NOUGEIN
- La simplification du droit : regard comparatif (Allemagne, Pays-Bas et Suède) - Rapport d'information n° 784 (2015-2016) du 12 juillet 2016 - par Mme Élisabeth LAMURE
- Droit du travail : ce dont les entreprises ont besoin - Rapport d'information n° 647 (2015-2016) du 26 mai 2016 - par Mme Annick BILLON
- Les échos du terrain: six mois de rencontres avec les entrepreneurs - Rapport d'information n° 641 (2014-2015) du 16 juillet 2015 - par Mmes Élisabeth LAMURE, Annick BILLON, M. Gilbert BOUCHET, Mme Nicole BRICQ et M. Henri CABANEL
- Pourquoi le Royaume-Uni séduit les entrepreneurs français - Rapport d'information n° 534 (2014-2015) du 18 juin 2015 - par M. Olivier CADIC et Mme Élisabeth LAMURE

Annexe 16. Liste des principaux think-thanks français

En temps réel

Fondation Concorde

Fondation Jean Jaurès

Fondation pour l'innovation politique

Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (IFRAP)

Fondation Robert Schuman

Institut Aspen France

Institut Diderot

Institut économique Molinari

Institut français des relations internationales (IFRI)

Institut de l'entreprise

Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)

Institut Montaigne

Institut Thomas More

La République des idées

Terra Nova

Index

A

application des lois, 113, 115, 116,
120, 145, 146, 157, 164, 168,
169, 190, 242, 339, 342, 368,
370, 371, 372, 373, 374, 375,
376, 377, 378, 379, 380, 381,
382, 384, 387, 394, 409, 467,
473, 474, 475, 476, 477, 478,
480, 481, 490, 496, 512, 530,
532, 582, 583, 587, 588, 608
audition, 81, 83, 98, 104, 108,
114, 131, 133, 185, 186, 196,
211, 237, 249, 250, 251, 252,
292, 294, 295, 308, 319, 323,
324, 356, 379, 383, 429, 469,
475, 480, 484, 493, 530, 614,
616, 617, 618, 619, 620, 621,
623
Audition, 237, 238

B

Budget, 41, 525, 526, 552

C

Circonscription, 540
Comité de contrôle et d'évaluation
des politiques publiques, 9,
126, 315
Commission, 9, 97, 101, 108, 110,
118, 146, 147, 151, 152, 153,
174, 175, 208, 234, 238, 241,
244, 246, 247, 250, 251, 253,
280, 285, 301, 303, 304, 305,
315, 317, 339, 372, 396, 398,
405, 409, 436, 443, 460, 505,
506, 507, 520, 528, 540, 583,
587, 588, 603, 604, 633
Commission d'enquête, 110, 604
Commission permanente, 540

Contrôle parlementaire, 339, 396,
467, 495, 567, 575

Cour des Comptes, 41, 100, 137,
142, 144, 146, 151, 187, 188,
189, 190, 191, 192, 193, 194,
195, 196, 244, 263, 264, 269,
270, 271, 272, 274, 286, 290,
295, 296, 297, 322, 323, 324,
325, 326, 327, 343, 344, 370,
445, 469, 487, 493, 497, 500,
504, 512, 513, 524, 525, 529,
530, 532, 550, 569, 572, 578,
580, 586, 593, 629
Cumul des mandats, 435, 438, 565

D

Délégation, 172, 320, 354, 355,
362, 363, 364, 385, 511, 584,
605, 607, 609, 636, 639

E

Etude d'impact, 459
Evaluation, 40, 112, 136, 229,
256, 272, 312, 352, 376, 377,
404, 498, 529, 573, 576, 578,
580, 581, 587, 619, 631, 632,
633

F

France Stratégie, 516, 517, 518,
581

G

General Account Office, 525
Groupe d'étude, 438, 565

L

Loi organique relative aux
finances publiques, 9

M

Mission, 9, 122, 143, 144, 146,
147, 278, 586, 626, 627, 629
Mission d'évaluation et de
contrôle, 9, 122, 144, 586, 626,
627, 629
Mission d'évaluation et de
contrôle des lois de
financement de la sécurité
sociale, 9, 122
Mission d'information, 278
Modernisation de l'action
publique, 514, 575, 578

N

National Audit Office, 42, 142,
270, 527

O

Office d'évaluation des politiques
publiques, 271
Office parlementaire, 9, 57, 83,
85, 112, 120, 121, 122, 123,
124, 125, 126, 127, 128, 130,
134, 135, 166, 272, 280, 282,
293, 582, 591, 593, 614
Opération militaire extérieure de
la France, 9

P

Politique européenne, 31, 32, 178

R

Règlement, 9, 64, 66, 68, 69, 70, 73, 84, 86, 88, 89, 137, 164, 166, 172, 184, 191, 198, 201, 207, 213, 217, 231, 242, 280,	281, 287, 288, 293, 294, 295, 302, 306, 321, 322, 334, 341, 342, 346, 347, 351, 365, 374, 394, 471, 478, 498, 501, 505, 507, 545, 582, 584, 585, 586, 587, 588, 589	Résolution, 164, 194, 301, 302
--	--	--------------------------------

Résumé :

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a fait du contrôle et de l'évaluation l'un des leviers de revalorisation de la place du Parlement dans les institutions. Elle a donc profondément renouvelé la fonction de contrôle : le champ du contrôle a été étendu dans des proportions jamais égalées, l'information du Parlement a été développée dans de nombreux domaines. Le Constituant a également souhaité donner au contrôle parlementaire une nouvelle dimension en dotant les assemblées d'une compétence en matière d'évaluation des politiques publiques.

L'étude montre que l'Assemblée nationale et le Sénat ont interprété différemment leurs nouvelles prérogatives en matière de contrôle et d'évaluation, en fonction de leur culture institutionnelle et de leur degré d'adhésion à la réforme de 2008. De ce fait même, la portée de la réforme constitutionnelle de 2008 s'avère limitée : le Parlement peine à assumer son nouveau rôle d'évaluateur mais s'investi d'avantage dans son rôle de contrôleur. La réforme constitutionnelle de 2008 n'a donc pas substantiellement changé l'équilibre des pouvoirs entre le législatif et l'Exécutif.

Descripteurs : Parlement, institutions, V^{ème} République, réforme constitutionnelle, contrôle, évaluation, politiques publiques

Abstract:

The Constitutional reform signed on 23rd July 2018 turned checking the work of government and evaluation into one of the most significant leveraging effect for the role of the Parliament within the institutions. It has deeply renewed the function of control: the capacity of control was extended to a level that had never been reached so far and the information towards the Parliament was expanded to many fields. The role of the Constituent also wished to widen the role of the Parliamentary control by providing the assemblies with new expertise regarding the evaluation of public policies.

This study shows that the National Assembly and the Senate had two different understandings of their new prerogatives regarding control and evaluation, according to their institutional cultures and to their level of support to the reform of 2008. Therefore, the impact of the constitutional reform of 2008 turned out to be restricted: the Parliament struggles to fulfill its new role as an evaluator but gets more involved as a controller. Therefore, the Constitutional reform of 2008 hasn't significantly changed the balance of powers between the legislative and executive branches.

Keywords : French Parliament, institutions, V^{ème} République, constitutional reform, control, evaluation, public policies

**Laboratoire : Centre d'études administratives et politiques (CERSA),
Université Paris 2-CNRS (UMR 7106)**