

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. DIDIER BARIANI

1. Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. – Discussion d'une proposition de loi (p. 2).

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur de la commission spéciale.

M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat aux finances.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 5)

MM. Henri-Jean Arnaud,
Christian Bataille,
Laurent Dominati,
Jean-Pierre Thomas,
Maxime Gremetz,
Etienne Garnier,
Arthur Paecht,
François Loos,
Georges Sarre.

Clôture de la discussion générale.

M. le secrétaire d'Etat.

MM. le président, Etienne Garnier.

M. Maxime Gremetz.

Suspension et reprise de la séance (p. 18)

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 18)

Article 1^{er} (p. 18)

Amendement n° 25 du Gouvernement : MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur. – Rejet.

Adoption de l'article 1^{er}.

Après l'article 1^{er} (p. 18)

Amendement n° 2 de M. Dominati : MM. Laurent Dominati, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Pierre Méhaignerie. – Rejet.

Article 2 (p. 19)

Amendement n° 7 de M. Brard : MM. Maxime Gremetz, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 2.

Article 3 (p. 20)

Amendements n°s 3 et 11 de M. Dominati et 13 de M. Delalande : MM. Laurent Dominati, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Etienne Garnier. – Retrait des amendements n°s 3 et 11 ; adoption de l'amendement n° 13.

Amendement n° 14 de M. Delalande. – Adoption.

Amendement n° 4 de M. Dominati : MM. Laurent Dominati, le rapporteur, Jean-Jacques Hyst, président de la commission spéciale ; le secrétaire d'Etat, Etienne Garnier, Maxime Gremetz, Arthur Paecht, Jean-Michel Fourgous.

Sous-amendement n° 27 de M. Paecht : MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Rejet du sous-amendement et de l'amendement.

Amendement n° 9 de M. Gremetz : MM. Maxime Gremetz, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 16 de M. Bataille : MM. Jean-Paul Durieux, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendements n°s 10 de M. Colliard, 15 de M. Novelli, 20 de M. Jean-Pierre Thomas et 22 de M. Meylan : MM. Maxime Gremetz, Hervé Novelli, Jean-Pierre Thomas, Michel Meylan, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Christian Bataille. – Retrait de l'amendement n° 15.

MM. Jean-Claude Lefort, le rapporteur. – Rejet de l'amendement n° 10 ; adoption de l'amendement n° 20 ; l'amendement n° 22 n'a plus d'objet.

Amendements n°s 17 de M. Bataille et 23 de M. Meylan : MM. Christian Bataille, Michel Meylan. – Retrait des amendements n°s 17 et 23.

Amendement n° 24 de M. Meylan : MM. Michel Meylan, le rapporteur. – L'amendement n'a plus d'objet.

Amendement n° 18 de M. Bataille : MM. Christian Bataille, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 19 de M. Bataille : MM. Christian Bataille, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 5 de M. Dominati : MM. Laurent Dominati, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 8 corrigé de M. Gremetz : MM. Maxime Gremetz, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 6 de M. Dominati : MM. Laurent Dominati, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 12 de M. Dominati : MM. Laurent Dominati, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Arsène Lux. – Adoption de l'amendement n° 12 rectifié.

Amendement n° 1 de M. Lux : MM. Arsène Lux, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jean-Claude Lefort. – Rejet.

Amendement n° 26 du Gouvernement : MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur. – Rejet.

Adoption de l'article 3 modifié.

Après l'article 3 (p. 30)

Amendement n° 21 de M. Cornillet : MM. Thierry Cornillet, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. – Rejet.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 31)

MM. Christian Bataille, Maxime Gremetz, Gilles Carrez, Laurent Dominati.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 32)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

2. Fixation de l'ordre du jour (p. 32).

DEMANDE D'EXAMEN
SELON LA PROCÉDURE D'ADOPTION SIMPLIFIÉE (p. 32)

3. Dépôt d'une proposition de résolution (p. 32).

4. Ordre du jour (p. 33).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. DIDIER BARIANI, vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi de M. Laurent Dominati et M. Jean-Michel Fourgous tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (n^{os} 2108, 2155).

La parole est à M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur de la commission spéciale.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat aux finances, mes chers collègues, chacun comprendra que mes premiers mots s'adressent aux auteurs de la proposition de loi que nous allons examiner cet après-midi, M. Laurent Dominati et M. Jean-Michel Fourgous, pour les remercier. Je voudrais associer, s'ils m'y autorisent, M. Paecht et ses collègues qui avaient également réfléchi au problème qui va nous occuper cet après-midi.

Il s'agit vous l'aurez compris, de renforcer les pouvoirs du Parlement et de revaloriser son rôle, répondant en cela à un souhait du président de notre assemblée, relayant lui-même un vœu exprimé par le Président de la République, alors candidat, le 27 février 1995 dans un discours à la porte de Versailles, et renouvelé lors du message qu'il adressa au Parlement le 19 mai dernier.

La proposition de loi de nos deux collègues comporte deux titres : le premier vise à renforcer les pouvoirs d'information des commissions du Parlement et le deuxième tend à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Le premier titre comporte trois idées essentielles.

Il s'agit d'abord de créer une obligation de déférer aux convocations des commissions permanentes ou spéciales, obligation sur laquelle j'imagine que nous serons tous d'accord. Le texte initial ne prévoyait pas de sanction. Il nous a paru tout de même utile d'en instituer une. Nous l'avons voulue à la fois assez importante, mais pas trop. Les sanctions prévues pour refus de se présenter devant une commission d'enquête – deux ans de prison et

50 000 francs d'amende – nous ont paru un peu élevées. La commission spéciale a retenu une sanction, le cas échéant, de six mois d'emprisonnement et de 50 000 francs d'amende.

Il s'agit ensuite d'étendre les pouvoirs des rapporteurs spéciaux des commissions des finances aux rapporteurs pour avis des commissions permanentes. Cette disposition, bonne dans son intention, ne serait pas sans inconvénient. En outre, il n'est pas sûr qu'un pouvoir sera davantage exercé sous prétexte qu'il sera étendu. Il faudrait déjà que les commissions des finances exercent davantage leurs pouvoirs. Cette disposition présente également le risque d'organiser une concurrence entre les rapporteurs pour avis et les rapporteurs spéciaux ou entre rapporteurs pour avis, concurrence, voire surenchère dont les administrations pourraient jouer. Enfin, elle mettrait en cause la spécificité de la commission des finances. Or, nous avons la volonté de donner des pouvoirs nouveaux aux commissions compétentes, permanentes ou spéciales, sans attenter aux pouvoirs spéciaux de la commission des finances.

D'un point de vue formel, notons que cette disposition relève du domaine exclusif des lois de finances.

Il nous a donc paru préférable d'essayer d'organiser les choses différemment et de créer de véritables équipes pluridisciplinaires autour du rapporteur spécial de la commission des finances. Je déposerai d'ailleurs une proposition de résolution, afin d'organiser mieux la complémentarité des travaux des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis d'un même budget, en insérant, après le deuxième alinéa de l'article 146 de notre règlement, un alinéa ainsi rédigé : « Les rapporteurs pour avis d'un budget sont, à leur demande, associés aux travaux du rapporteur spécial de ce budget. » Il conviendrait que cette proposition de résolution soit discutée au mois de septembre avec les autres modifications du règlement qu'imposera la révision de la Constitution.

Il s'agit enfin d'étendre aux commissions permanentes la faculté de demander des enquêtes à la Cour des comptes, élargissant ainsi le champ de ces enquêtes aux organismes et aux collectivités locales contrôlés également par les chambres régionales des comptes.

Ce pouvoir doit, nous semble-t-il, être assuré directement par les présidents de commission, sans passer par les présidents des assemblées. Nous faisons confiance aux présidents de commission qui en discuteront avec leur bureau pour assurer un filtre de façon que la Cour des comptes ne soit pas engorgée.

Nous avons estimé que les pouvoirs nouveaux accordés aux commissions permanentes devaient l'être également aux commissions spéciales. Il est des cas – l'expérience l'a montré – où les commissions spéciales peuvent se réunir longtemps et donc il peut leur être utile de demander des enquêtes spécifiques à la Cour des comptes.

Je résume les trois axes du titre premier : obligation de déférer aux convocations des commissions permanentes et des commissions spéciales ; organisation d'équipes pluridisciplinaires autour du rapporteur spécial de la commission des finances avec les rapporteurs pour avis pour

mieux contrôler chacun des ministères ; saisine élargie de la Cour des comptes aux présidents de commissions permanentes et aux présidents de commissions spéciales.

L'objet du titre II est la création d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Nous avons fait le choix, sur lequel un large accord s'est dégagé en la commission spéciale, de bien distinguer ce qui relève de l'évaluation et de l'expertise de ce qui relève du contrôle.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale*. Tout à fait.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur*. Il nous a semblé que les parlementaires ne pouvaient pas se dessaisir de ce qui relève du contrôle au profit de quelque organe que ce soit ou de quelque section que ce soit de notre assemblée. Nous avons donc fait une distinction très précise, tout au long du texte, entre ces deux éléments.

Le rapporteur s'est interrogé sur la nature même de l'office et a songé – je ne vous le cache pas – à le doter d'un statut juridique précis. Finalement, il lui a paru préférable de laisser à cet office une certaine souplesse pour permettre aux deux assemblées de l'organiser comme elles l'entendent.

Le rapporteur s'est aussi interrogé sur la multiplicité des offices. Il en existe un, très spécifique, qui fonctionne bien : l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques. Nous allons en créer, aujourd'hui et demain, deux autres : l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et l'office parlementaire d'évaluation de la législation. Je me suis demandé s'il n'aurait pas été utile, dans une réflexion d'ensemble, de les regrouper. En tout cas, je crois qu'il faudra établir des liaisons entre eux.

En ce qui concerne l'organisation juridique de l'office, la commission spéciale a décidé de s'en tenir à une délégation ayant pour seule mission d'informer, à sa demande, le Parlement sur l'évaluation des politiques publiques, sans interférence possible avec toute autre activité relevant de la compétence des commissions, notamment de la commission des finances dans l'exercice de son contrôle budgétaire.

Les missions qui ont été retenues pour l'office sont de deux natures : d'abord une mission *ex ante*, afin que ses travaux permettent d'aider dans leurs décisions ultérieures les auteurs de la saisine, ensuite une dévaluation *ex post* afin de juger l'efficacité d'une politique publique.

En d'autres termes, notre office, si nous le créons, aura pour objet d'étudier, sur la durée, les problèmes de société.

Evaluation *ex post* ? Il s'agit, par exemple, de nous faire un jugement sur un problème de société : quelles conséquences aurait le « ripage » progressif de l'IRPP sur la CSG ? Quelles catégories sociales, quelles tranches de revenus seraient touchées ? Quelle serait l'évolution possible de cette réforme ? Autant d'études qui nous permettraient de nous former un jugement pour, le cas échéant, faire des propositions alternatives à celles qu'auraient arrêtées le Gouvernement.

Evaluation *ex post* ? Une politique publique ayant été mise en œuvre, il s'agit d'évaluer son adéquation entre les objectifs qui lui ont été fixés et, quelque temps plus tard, les résultats qu'elle a donnés pour que nous fassions le point et, le cas échéant, que nous recalions cette politique.

Il y a un trou, je le concède, c'est ce qui concerne le travail législatif au jour le jour. Mais celui-ci se traduit généralement par des chiffrages et des contre-chiffrages des initiatives gouvernementales ou parlementaires. La commission spéciale a estimé qu'il relevait d'une autre logique plus directement rattachée au travail des commissions à propos de laquelle nous entrerions vite dans la fonction de contrôle dont les parlementaires ne peuvent pas se dessaisir, tout particulièrement les membres de la commission des finances compte tenu des pouvoirs spécifiques qui leur sont accordés.

Il y a là un vrai problème et votre commission spéciale propose de déposer une proposition de loi reprenant d'ailleurs un objectif fixé par le Président de la République, rappelé par le Premier ministre, et qui avait déjà fait l'objet d'une circulaire en janvier 1993, tendant à demander au Gouvernement, lorsqu'il dépose un texte à l'Assemblée, de l'assortir de fiches d'impact. Pour aller un peu plus loin, nous devons nous inspirer d'un dispositif adopté en 1988 par le Parlement italien qui a imposé par une loi au gouvernement de joindre un rapport technique à ses projets de loi ou à ses amendements comportant des dépenses nouvelles ou accrues et, dans les faits, une augmentation de recettes ou une réduction de dépenses. Le contenu de ces rapports techniques, qui est précisé par la loi, vise à fournir au Parlement les données et les méthodes utilisées pour le chiffrage, leurs sources et tout élément utile pour son contrôle technique.

Si nous introduisions un tel dispositif dans notre office, vous vous rendez bien compte du risque qu'il y aurait de ralentir exagérément l'action du Gouvernement. Souvent, nous devons examiner les textes en quinze jours, trois semaines au maximum. Imaginez qu'une commission considère qu'elle n'a pas eu suffisamment d'informations sur le texte proposé par le Gouvernement et qu'elle saisisse l'office pour un complément d'information ; le Gouvernement ne pourrait plus mener son action ; on risquerait de perdre un temps considérable dans des problèmes importants à résoudre. Il convient donc de bien dissocier les deux démarches : la démarche de long terme, avec une mission d'expertise et d'évaluation *ex ante* et *ex post*, et un dispositif spécial accompagnant le processus législatif mais qui devra faire l'objet d'une proposition de loi, devant être précédée d'une modification de notre constitution.

Toujours dans le souci d'organiser une meilleure fluidité des informations d'évaluation, j'avais, dans le cadre de la révision constitutionnelle, déposé un amendement tendant à ce que l'Assemblée puisse saisir le Conseil économique et social, comme le Gouvernement peut le faire aux termes de l'article 69 de la Constitution. Malheureusement cette proposition n'a pas été retenue. Je le regrette parce que le Conseil économique et social fait d'excellents travaux et a déjà des possibilités d'évaluation. Nous aurions eu ainsi un dispositif complet qui nous aurait permis de mieux faire nos choix, à la fois nos choix de société sur la durée et nos choix concrets dans le processus législatif avec des chiffrages et, le cas échéant, des contre-chiffrages.

En ce qui concerne la composition de l'office, après de très longues discussions et une très longue réflexion, le rapporteur – la commission l'a suivi dans ce sens – vous propose de s'en tenir au dispositif qui avait été imaginé par les deux auteurs de la proposition de loi, M. Dominati et M. Fourgous : pour chaque assemblée, deux membres de droit – le président et le rapporteur général de la commission des finances – et huit autres membres, étant entendu que la répartition se ferait à la proportionnelle.

Nous aurons l'occasion d'en débattre à nouveau, tout à l'heure, mais il nous a semblé important que la délégation parlementaire fût composée de collègues qui « s'accrochent » à ce travail et ne soient pas déjà surchargés d'autres missions.

M. Maxime Gremetz. Très bien !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur général. Pour assister l'office, la proposition prévoit de créer un conseil scientifique, reprenant en cela l'organisation déjà retenue pour l'office des choix scientifiques et technologiques. Il importait de rassembler des personnes ayant des compétences dans les domaines économique, social et financier, mais aussi dans le domaine de l'évaluation, pour laquelle nous disposons maintenant de spécialistes, de techniciens, dont il serait dommage que l'office se privât. Pour alléger le texte, la commission spéciale a prévu que le nombre, les modalités de désignation et la durée des fonctions de ces personnalités seraient fixées par le règlement intérieur.

En ce qui concerne ses auditions, il est clair que l'office peut recueillir l'avis de toute personne ou organisation qu'il estime nécessaire.

La procédure retenue pour sa saisine ressemble beaucoup à celle de l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : l'office est saisi par le bureau de l'une ou l'autre des deux assemblées, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou à celle de soixante députés ou de quarante sénateurs. En revanche, il ne nous a pas paru souhaitable de retenir la possibilité d'une autosaisine, parce qu'il nous a semblé que cet office devait être au service de l'ensemble du Parlement et qu'il ne devait pas pouvoir user de pouvoirs propres et autonomes.

Quels sont les pouvoirs de l'office ? Dans notre logique de séparation entre évaluation et contrôle, il nous a semblé que seuls devaient être retenus les pouvoirs d'accès à l'information, à l'exclusion des pouvoirs d'enquête sur pièces et sur place.

S'agissant des travaux d'évaluation, la commission spéciale n'a pas jugé utile d'attribuer à l'office les pouvoirs d'investigation dévolus aux commissions d'enquête, toujours pour respecter scrupuleusement la répartition choisie au départ. Par contre, pour la réalisation des études, il pourra faire appel à des personnes ou à des organismes choisis en fonction de leurs compétences dans le domaine concerné.

La commission a prévu que, pour cet office, le principe est la publicité des travaux, après toutefois communication à l'auteur de la saisine, sauf décision contraire de la délégation. Il nous a paru convenable et courtois que l'auteur de la saisine en soit le premier informé. Cependant il peut paraître opportun – pour ne pas créer de troubles dans le pays, par exemple – que les travaux ne soient pas publiés. Un verrou restera donc à la discrétion de la délégation.

L'office établira son règlement intérieur, qui sera soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées. Il disposera d'un budget doté à part égale par l'une et l'autre. Les conditions d'exécution de ses dépenses ainsi que les modalités de contrôle de ses comptes seront fixées également par son règlement intérieur.

En outre, l'office pourra s'assurer toute collaboration extérieure rémunérée qu'il estimera utile.

Telle est, mes chers collègues, l'économie générale du dispositif. Notre parlement avait du retard en matière d'évaluation. Avec ces nouveaux moyens d'information, avec cet office, complété par la proposition de résolution

et par la proposition de loi que je vous suggérais tout à l'heure, il disposera d'un meilleur dispositif, plus cohérent, et de nature à mieux évaluer nos politiques publiques et à mieux contrôler l'action du Gouvernement. Il s'agit d'un progrès important dans la revalorisation du rôle du Parlement et dans le renforcement de ses pouvoirs. Il s'agit donc également d'un progrès important pour notre démocratie.

Je tiens à remercier les initiateurs de la proposition, M. Dominati ainsi que M. Fourgous, les collègues qui ont réfléchi avec eux, le président de notre assemblée et le Président de la République, grâce à qui nous avons ce débat. Je salue, enfin, le travail de mes collègues au sein de la commission spéciale et particulièrement de son président, M. Hiest. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux finances.

M. Hervé Gaymard, secrétaire d'Etat aux finances. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, je suis très heureux d'être, aujourd'hui, à l'Assemblée nationale, pour participer à la discussion d'une proposition de loi, très favorablement accueillie par le Gouvernement. Elle contribue de manière décisive au renforcement et à l'approfondissement des prérogatives et devoirs du Parlement. Elle répond, comme l'a indiqué M. Delalande, aux propositions du Président de la République qui déclarait, dans son message au Parlement : « Il faut remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale, permettant de restaurer les liens entre les citoyens et leurs dirigeants [...] Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique. »

Le présent texte s'inscrit dans le droit-fil de cette préoccupation essentielle aux yeux du Président de la République et du Premier ministre. Parallèlement au projet de loi instaurant une session annuelle unique du Parlement, il participe au renforcement du rôle du Parlement. Le Gouvernement ne peut donc que s'en féliciter.

Le renforcement de l'information et l'amélioration de la capacité d'évaluation du Parlement sont, en effet, essentiels. Dans son message, le Président de la République invitait aussi « les assemblées à rechercher la meilleure adéquation entre le coût et l'efficacité des dépenses, à charge pour elles de se doter des moyens qu'elles estiment nécessaires. »

La proposition de loi fait aussi largement écho à la volonté du président Séguin de renforcer les pouvoirs de l'Assemblée nationale.

Je tiens d'abord à rendre hommage au travail de M. Dominati et de M. Fourgous, ainsi qu'à celui de la mission qu'ils ont animée sur les moyens d'information des parlements étrangers en matière économique et sociale. Cette mission, dont la création avait été décidée en mai 1994 à l'instigation du président Séguin, s'est révélée tout à fait opportune. De même, je souhaiterais saluer la contribution éminente de M. Paecht au débat.

Je tiens également à féliciter, pour son apport essentiel, la commission spéciale présidée, avec son talent habituel, par M. Jean-Jacques Hiest.

Je félicite, enfin, M. Delalande pour le rapport qu'il vient d'exposer oralement. Il a su, avec les qualités pédagogiques qu'on lui connaît, clarifier les termes du débat et les enjeux de notre discussion de cet après-midi. En particulier, je voudrais saluer la distinction qu'il a opérée

entre la fonction d'évaluation *ex ante* et *ex post*, d'une part, et la fonction de contrôle, d'autre part. Cette distinction est capitale car il faut se garder de tout confu-sionnisme institutionnel.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale*, et **M. Jean-Pierre Delalande**, *rapporteur*. Très bien !

M. le secrétaire d'Etat aux finances. En effet, il s'agit d'évaluer les politiques publiques non plus seulement sous l'angle strictement budgétaire, mais aussi sous l'angle de l'efficacité de la dépense publique. On en parle depuis longtemps et dès le début de la décennie, apparaissait une grande volonté d'évaluation des politiques publiques. Désormais, il faut que l'ensemble des partenaires se saisissent de ce dossier pour avancer.

Quel est en effet, mesdames et messieurs les députés, l'enjeu de l'évaluation des politiques publiques ?

Il s'agit d'abord de renforcer le débat démocratique. En effet, nous le constatons bien souvent, les discussions sont biaisées, faute d'une bonne présentation technique des enjeux financiers et budgétaires des textes de loi soumis à votre appréciation. Très souvent, on s'en tient à des propos convenus qui ne correspondent pas à la réalité. Telle est la première utilité de l'évaluation.

Ensuite, elle renforcera le droit de regard du citoyen que vous représentez sur l'utilisation de l'impôt. L'utilisation optimale de la recette fiscale doit demeurer notre priorité.

Enfin, cette proposition de loi renforce l'appréciation de la qualité des dépenses publiques. Nous sommes, en effet, dans une période de notre histoire budgétaire où nous devons nous interroger sur la qualité des politiques qui sont menées et sur le rapport entre leur coût et leur efficacité. Nous attendons tous beaucoup de cet instrument d'évaluation qui devrait permettre de prendre de meilleures décisions. Comme l'a dit à plusieurs reprises **M. Alain Madelin**, ministre de l'économie et des finances, il faut dépenser pas forcément moins mais mieux, et pas au moyen de coupes budgétaires aveugles et forfaitaires, ou proportionnelles, mais en s'interrogeant toujours sur l'utilité des dépenses publiques.

Je terminerai – me réservant de revenir sur certains aspects particuliers au cours de la discussion des amendements – en évoquant **André Malraux**, qui disait que les institutions deviennent ce qu'en font les nations. Avec cet office parlementaire, vous vous apprêtez à créer un nouvel instrument, efficace et indispensable pour mener à bien le contrôle de notre dépense publique.

Cela étant, il faut que, tous, nous modifiions profondément nos comportements en la matière.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur*. Très bien ! Mais comment ?

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale*. Et ne sont pas les seuls à devoir changer !

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Nous sommes habitués à vouloir toujours dépenser plus. Tâchons de dépenser mieux !

M. Alain Griotteray. Quand nous faisons des propositions en ce sens, vous les refusez !

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Nous avons un effort collectif à accomplir, membres du Gouvernement, parlementaires, aussi bien que citoyens, nous qui sommes tous toujours plus soucieux d'augmenter les dépenses que de les rendre plus efficaces. (*Protestations sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Alain Griotteray. Pas du tout, nous voulons le contraire !

M. Maxime Gremetz. Ne faites pas semblant ! Vous protestez, mais vous votez !

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Nous avons une responsabilité particulière devant le pays, celle d'aboutir à de meilleures décisions.

Voilà ce que je voulais dire, mesdames et messieurs les députés, à l'occasion de la discussion de cette proposition de loi, que le Gouvernement salue comme une avancée importante dans notre travail commun au service de la France. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à **M. Henri-Jean Arnaud**.

M. Henri-Jean Arnaud. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui tend à améliorer l'équilibre des pouvoirs dans notre pays. Elle touche au cœur même du fonctionnement de nos institutions dans le cadre des missions conférées à notre assemblée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par la Constitution de la V^e République, notamment le vote de l'impôt et l'affectation de son produit.

La proposition de **M. Laurent Dominati** et **M. Jean-Michel Fourgous**, dont nous saluons ici le travail, fait suite à la mission d'information commune aux commissions des affaires culturelles, de la production et des finances. Cette proposition de loi vise au renforcement des pouvoirs d'information du Parlement. Aux termes de celle-ci, le Parlement sera doté d'un pouvoir propre d'expertise et de prospective en matière de dépenses publiques.

La création de l'office s'inscrit dans le droit fil de la politique de revalorisation du rôle du Parlement. Conjugué à l'instauration d'une session unique et à la création d'un office d'évaluation de la législation, ce renforcement de la capacité d'expertise du Parlement améliorera son efficacité et revalorisera la démocratie représentative.

Le Président de la République, dans son message du 19 mai, a jugé souhaitable que « la maîtrise de nos finances publiques, condition de notre indépendance et de notre capacité à lutter contre le chômage, soit placée sous le contrôle du Parlement qui, historiquement, avait trouvé dans cette mission sa première raison d'être ».

Au Parlement, donc, revient le pouvoir de débattre, de légiférer, et de contrôler l'action du Gouvernement. Le contrôle est essentiel ; il doit améliorer le dialogue entre l'exécutif et le législatif, en permettant au Gouvernement de justifier ses choix et d'expliquer sa politique. Ainsi que le dit le Président Chirac, « le Parlement doit être le lieu privilégié du débat public. Craignons que, s'il ne trouve pas sa place dans nos temps difficiles, la démocratie ait à en souffrir ».

Nous dépensons toujours plus. Ce constat d'évidence doit nous alerter. La remise en ordre de nos finances publiques est une impérieuse nécessité, une condition indispensable pour retrouver une croissance saine et durable, et revitaliser notre économie, incontournable pierre d'achoppement dans la lutte contre le chômage. Il serait suicidaire de toujours dépenser plus si l'on n'apprend pas à dépenser mieux.

Les services votés sont de plus en plus dénoncés. Nous devons intervenir beaucoup plus en amont pour juger sur le fond de l'opportunité de l'inscription des dépenses proposées par les administrations. Pour cela, il nous faut analyser le détail, y compris technique, de chacune des dépenses envisagées. Ce rôle doit revenir à l'office que nous allons créer. Il ne faut plus que le budget s'établisse de façon purement administrative, par un marchandage, au jour le jour, entre les ministères dépensiers et le ministère du budget. Le Parlement doit y être associé très tôt. Ainsi, nous respecterons l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, selon lequel : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

Or, en matière d'impôt, l'information est à la source de l'exercice de tout pouvoir de contrôle. Elle est essentielle pour le suivi des dépenses et pour le contrôle du bon emploi des fonds. Il faut que le Parlement puisse bénéficier d'informations sur l'utilisation des deniers publics, de façon permanente. A juste titre ou non, nous estimons être, aujourd'hui, largement démunis de cette information en matière économique et sociale.

Notre parlement, s'il n'ambitionne pas d'imiter le modèle américain et ses services aptes à réaliser des prévisions ou des simulations économiques et sociales, voire des contre-expertises économiques globales d'un projet gouvernemental, modèle qui se développe dans un cadre institutionnel différent du nôtre, doit néanmoins se doter d'un mécanisme d'évaluation des projets législatifs en matière financière, à l'instar de la Grèce et de l'Italie. Si les Grecs imposent à leur administration chargée des finances de chiffrer tout texte législatif, y compris les amendements entraînant une dépense ou une perte de recette, si les Italiens exigent que tout texte de loi comportant des dépenses nouvelles ou accrues doit préciser les moyens d'y faire face, je ne vois pas pourquoi, nous, en France, nous ne serions pas capables de nous doter d'un office assurant des missions similaires...

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission spéciale*. Absolument !

M. Henri-Jean Arnaud. ... afin d'évaluer, voire de compléter le chiffrage et la couverture financière présentée par le Gouvernement.

Loin d'exprimer, comme certains le prétendent, une méfiance à l'égard du Gouvernement, il s'agit simplement de doter notre Parlement des moyens d'être informé et ainsi d'aider à la décision. Cette aide sera fondamentale.

La mission que nous souhaitons attribuer à l'office parlementaire est de nous fournir des études sur l'élaboration et l'exécution des lois de finances, en particulier sur l'évolution des comptes publics, au moyen de rapports sur les conséquences économiques des projets de loi, sur l'évolution de la conjoncture économique en France. Cela nous permettrait de débattre, au cours des séances de printemps, des grandes orientations du budget qui sera présenté en octobre, débat que beaucoup d'entre nous appellent de leurs vœux.

La création de cet office nous réjouit dans la mesure où il améliore, facilite, renforce les moyens mis à la disposition de la commission des finances dans sa mission de contrôle, dans la mesure où, instance d'étude et de réflexion, il permet une meilleure prospective dans l'aide à la décision et facilite la validation des résultats et des effets d'une politique.

Cependant, certains ajustements sont souhaitables afin de préciser, d'améliorer le texte qui nous est proposé. Il est en particulier nécessaire que le champ de compétences de l'office parlementaire soit suffisamment large. Le texte initial en fait une commission spéciale avec des compétences limitées à celles des juridictions financières, ce qui nous paraît insuffisant. On peut, en effet, s'interroger sur le rôle d'un office qui verrait écartés de son champ les contributions obligatoires ou les régimes complémentaires tels que l'assurance vieillesse.

Nous voterons donc l'amendement du rapporteur Jean-Pierre Delalande qui nous propose d'élargir le champ de compétence de notre office. Cet amendement nous semble particulièrement heureux, car on ne peut accepter un domaine d'intervention trop limitatif qui risquerait de brider l'office dès sa naissance. Plus la définition de la compétence sera élargie, plus notre marge de manœuvre le sera aussi. On peut, en outre, faire confiance aux administrations pour la restreindre encore davantage au cas où nous irions trop loin.

Par ailleurs les capacités d'expertise de l'office parlementaire des politiques publiques doivent être développées pour permettre un large recours à l'expertise externe, dans le cadre de contrats d'études, sans se cantonner dans le domaine habituel des commissions parlementaires, exclusivement administratif et interne.

Il est important que l'office parlementaire ne soit pas réservé aux seuls membres de la commission des finances. La présence des membres de différentes commissions permanentes est indispensable à la spécificité et à la diversité des missions de l'office. Une composition privilégiant quasi exclusivement la commission des finances ne ferait de l'office qu'un sous-ensemble de celle-ci, ce qui limiterait grandement son intérêt en lui-même et vis-à-vis des autres commissions permanentes et des commissions spéciales.

Enfin, la saisine doit être la plus large possible, car il ne sert à rien de créer un nouvel organe si on ne l'utilise pas. Les modifications apportées en commission spéciale nous paraissent répondre à cette attente.

C'est dans l'esprit d'améliorer l'information du Parlement et de lui offrir des moyens supplémentaires dans la maîtrise des dépenses publiques que, sous réserve des modifications proposées, des observations de notre excellent rapporteur, M. Jean-Pierre Delalande, des interventions pertinentes de notre collègue Etienne Garnier, le groupe du Rassemblement pour la République votera la proposition de loi de MM. Dominati et Fourgous. (*Applaudissement sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Christian Bataille.

M. Christian Bataille. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la revalorisation du Parlement est une nécessité. Personne ne le conteste. La proposition de loi examinée aujourd'hui prétend s'inscrire dans cette perspective. Le Président de la République et les plus hautes autorités du pays ont affirmé à plusieurs reprises leur détermination à renforcer les pouvoirs des assemblées et à leur donner des moyens d'information propres à leur permettre de contrôler plus efficacement l'exécutif, de mieux légiférer.

Si la proposition de loi initiale ne répondait pas à ces objectifs, les intentions des auteurs, sur la base du rapport d'information, paraissent plutôt légitimes.

Renforcer les pouvoirs d'information du Parlement en matière budgétaire et créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques sont certainement nécessaires. Aucun Parlement ne peut prétendre remplir son rôle s'il n'effectue pas cette double mission d'évaluation et de contrôle des dépenses publiques. Il faut cependant refuser les faux-semblants. Malheureusement, les termes initiaux de la proposition de loi posaient plus de questions nouvelles qu'ils ne permettaient véritablement de remplir l'objectif initial que s'étaient fixé les auteurs avec la bénédiction du Président de l'Assemblée nationale.

Il n'est pas nécessaire de créer une commission des finances *bis*, de multiplier les structures qui auraient des compétences et des missions similaires, comme le faisait la proposition à l'origine.

Les commissions permanentes disposent de capacités qu'elles n'exploitent pas suffisamment. Il faut dépasser la seule volonté d'affichage et aller au fond des choses.

Si la proposition adoptée par la Commission spéciale améliore de ce point de vue le texte, elle reste insuffisante et n'atteint pas l'objectif visé.

En matière de contrôle budgétaire, les rapporteurs spéciaux peuvent effectuer un travail efficace sur pièces et sur place. Si cela ne suffit pas, il est possible de créer des missions d'information, voire des commissions d'enquête.

A cela, s'ajoute l'article 47 de la Constitution qui permet au Parlement de se faire assister de la Cour des comptes.

L'expérience a montré que, lorsqu'un Parlement est décidé véritablement à remplir sa mission de contrôle budgétaire, les pouvoirs actuels lui permettent d'y parvenir. En réalité, trop souvent la volonté manque plus que les moyens.

En confiant aux rapporteurs pour avis, comme le proposait le texte, les pouvoirs des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, on ne serait pas parvenu à un meilleur contrôle budgétaire.

Le nombre de rapporteurs spéciaux aurait quasiment triplé, entraînant une dilution des responsabilités, qui aurait été certainement contre-productive.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Absolument.

M. Christian Bataille. Il est clair aujourd'hui que les prérogatives des rapporteurs spéciaux ne sont pas autant utilisées qu'il le faudrait.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. C'est vrai.

M. Christian Bataille. C'est dû à des raisons politiques, un défaut de moyens, mais aussi à un manque d'investissement des parlementaires dans cette tâche.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. C'est certain.

M. Christian Bataille. Pour autant, ce n'est pas en réduisant la spécificité de la commission des finances par rapport aux autres commissions que l'on améliorera le contrôle de l'exécution budgétaire. En multipliant le nombre de rapporteurs spéciaux sur le même sujet, on organiserait la concurrence, pas la complémentarité. Il est probable que l'exécutif aurait joué de ces rivalités entre parlementaires.

La commission spéciale a supprimé, sur proposition du rapporteur, cette disposition et évoqué la notion de travail en équipe entre rapporteur spécial et rapporteurs pour avis.

La proposition est également insuffisante en matière d'évaluation des politiques publiques.

Le Parlement ne dispose pas, même aujourd'hui, de quelques moyens minimaux qui lui seraient utiles. Il est indispensable d'améliorer les moyens d'information afin de l'éclairer, tant sur les décisions qu'il doit prendre lors du vote de la loi que sur celles qu'il a prises antérieurement. La création d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques devrait en principe répondre à ce besoin. Sinon, tout n'est que discours de matamore conduisant à l'inefficacité.

La définition du champ de compétence et des pouvoirs de l'office est manifestement difficile à cerner. Ce flou est le reflet du souci d'éviter d'empiéter sur les activités des commissions des finances.

Dans le rapport d'information, il était proposé un office chargé d'évaluer les dépenses publiques dont les missions seraient la fourniture d'études sur l'élaboration et l'exécution des lois de finances, sur l'évolution des comptes publics.

Il s'agissait bien en l'occurrence de prendre le risque de créer une commission des finances *bis*. L'article initial de la proposition de loi était assez différent. Il n'était plus question de contrôler mais seulement d'évaluer. En revanche, il s'agit d'évaluer l'ensemble des politiques publiques. Le champ d'investigation est plus large que les dépenses publiques.

Ces modifications entre le rapport et la proposition ne lèvent cependant pas l'ensemble des ambiguïtés. En effet, l'office ne contrôle pas les dépenses, mais ses membres seraient dotés des pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux. L'office devrait avoir des compétences différentes de celles des commissions des finances, mais celles-ci resteraient associées étroitement, trop à notre goût.

Manifestement, en dépit de toutes les améliorations, on cherche surtout un effet d'affichage. Il s'agit de montrer que le Parlement se dote au plus vite, pour ne pas dire précipitamment, d'un instrument nouveau de nature à veiller à la bonne utilisation des deniers publics, quitte à ce que cet instrument n'ait pas les moyens de remplir ses missions.

Le rapporteur de la commission spéciale a bien tenté de clarifier la situation née des ambiguïtés du texte en n'attribuant à l'office que des missions d'évaluation *ex ante* ou *ex post*. Il n'y est que très imparfaitement parvenu. Le débat au sein de la commission spéciale a montré qu'il n'existait ni harmonie ni unité de vues au sein de la majorité sur la création de l'office.

Membre depuis 1988 de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et nommé rapporteur à deux reprises d'une étude sur les déchets nucléaires à hautes activités, j'ai eu la possibilité d'observer de très près et de vivre le fonctionnement de l'organisme qui a servi en quelque sorte de modèle pour les deux projets que nous allons examiner cette semaine.

Si l'office des choix scientifiques et technologiques peut être désormais considéré comme une réussite – d'ailleurs beaucoup mieux reconnue à l'extérieur du Parlement et à l'étranger que sur nos propres bancs – il n'est pas certain que cette expérience puisse être multipliée avec succès.

Un certain nombre de conditions préalables doivent, en effet, être réunies pour que l'on puisse mettre en œuvre de nouvelles formes de travail parlementaire et exercer un véritable contrôle parlementaire.

Il faut tout d'abord que le sujet à traiter soit bien délimité et qu'il n'interfère pas avec ceux qui sont déjà attribués aux différentes commissions permanentes. Les nouvelles technologies, pour reprendre cet exemple, sont

effectivement un thème transversal qui, il faut bien le reconnaître, ne passionnait pas les différentes commissions permanentes. Je ne suis pas certain qu'il en aille de même pour l'évaluation des politiques publiques.

Que recouvre ce terme vague ? N'est-ce pas au fond la tâche de l'Assemblée tout entière d'évaluer les politiques publiques ?

Sur ce sujet, il y a d'ailleurs eu déjà un échec patent. J'en parle avec d'autant plus de liberté qu'il s'agissait de l'initiative d'un gouvernement socialiste. En 1990 a, en effet, été créé un comité interministériel d'évaluation des politiques publiques doté d'un conseil scientifique et même d'un fonds de développement ! Cet organisme à l'existence pour le moins fantomatique n'a eu aucune influence réelle, à mon avis parce que son ambition était beaucoup trop large et aussi parce que, s'il avait eu du succès, il serait venu empiéter sur nos propres prérogatives.

L'évaluation d'une mesure précise, subvention ou fonctionnement d'un établissement public, par exemple, pourrait être confiée à un office – c'est ce qui se fait dans de nombreux pays et en particulier aux États-Unis – mais l'évaluation d'une politique ne relève que de notre compétence et ne peut être déléguée à aucun organisme sans déposséder les commissions, qui ont été créées pour cela, de leur raison première d'exister.

La deuxième remarque que m'inspirent les années que je viens de passer au sein de l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, c'est que ce ne sont pas les structures juridiques qui importent mais les hommes qui les gèrent.

Nous sommes plusieurs à cet office, députés et sénateurs, à consacrer beaucoup de notre temps à nos rapports. Si nous sommes arrivés à exercer un véritable contrôle parlementaire sur certains secteurs d'activité, en particulier sur le nucléaire, ce n'est qu'au prix d'un effort continu sur plusieurs années. Des collègues de votre majorité, que je ne veux pas citer sans leur autorisation, auraient pu, pourront vous confirmer que le parlementaire, amateur face à des professionnels, doit peu à peu s'imposer et montrer qu'il connaît vraiment le sujet de son enquête.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission spéciale*. C'est vrai dans tous les domaines !

M. Christian Bataille. Face à des scientifiques et à des techniciens, le dilettantisme n'est pas permis.

Lors de la discussion sur la réforme constitutionnelle, j'avais proposé d'augmenter le nombre des commissions permanentes pour que nous puissions, comme nos collègues des pays voisins, acquérir une certaine spécialisation. Cette proposition a été écartée sous des prétextes divers. En réalité, le Gouvernement et certaines administrations ne souhaitent pas avoir en face d'eux des parlementaires trop performants. En conséquence, l'office, tel qu'il est envisagé dans ce projet, n'est qu'un fauxsemblant. En lui donnant des objectifs aussi ambitieux qu'imprécis, on le condamne à l'échec. Les députés et les sénateurs qui participent activement au travail de l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques pourront vous dire qu'il faut, dans ce domaine, pour être efficace, savoir limiter ses ambitions, se consacrer à un thème précis, s'y tenir pendant plusieurs années, et ne pas trop compter sur les experts mais sur ses propres forces et sur la collaboration des fonctionnaires de nos assemblées.

La revalorisation du Parlement n'est pas une fin en soi. C'est un moyen pour faire de notre démocratie une démocratie vivante et adulte. Les bonnes intentions, les

beaux discours du Gouvernement sur la revalorisation du Parlement ont déjà été démentis par son attitude. Il suffit d'observer ce qui s'est passé tout récemment pour le projet de loi de finances rectificative pour 1995, qui a été présenté à la presse une semaine avant son adoption par le conseil des ministres et son dépôt à l'Assemblée nationale, pour voir que nous sommes encore bien loin de l'objectif recherché.

La démarche ne semble pas tout à fait convaincante, tant les difficultés au sein de la majorité sont patentées.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission spéciale*. Mais non !

M. Christian Bataille. Ainsi, si les missions d'évaluation sont définies, le conflit au sein de la majorité sur le rôle de la commission des finances au sein de l'office ne semble pas tranché. Les présidents des commissions des finances ne doivent pas être automatiquement présidents de l'office si, comme on le prétend, commission et office ne sont pas concurrents.

Au nom de la complémentarité recherchée on ne doit pas diluer l'office au sein des commissions des finances. Les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances n'ont pas à être membres de droit. La mission d'évaluation doit être prioritaire dans la définition des compétences des membres du conseil scientifique. De plus, la représentation proportionnelle est imparfaite en l'état actuel du texte. Le groupe socialiste proposera donc des amendements sur ces quatre points.

Pour l'instant, la démarche d'évaluation semble assez peu convaincante et très insuffisante pour une meilleure information du Parlement.

Ce texte sème l'illusion et veut accrédi-ter à tort l'idée que le Parlement se trouve doté de nouveaux pouvoirs. Sans doute des membres de la majorité ont-ils été sincères à certains moments, mais les conservatismes et les conformismes l'ont emporté pour aboutir, comme c'est le cas aujourd'hui, à des réformes factices qui, désormais vidées de tout contenu, ne peuvent en aucune manière peser sur le cours des choses.

M. le président. La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'avais quelque scrupule à reprendre la parole après avoir déposé cette proposition de loi et, surtout, après la défense et illustration à laquelle se sont livrés notre rapporteur, le secrétaire d'Etat et le porte-parole du groupe du RPR. Mais M. Bataille m'a donné l'occasion d'exposer à nouveau les raisons pour lesquelles Jean-Michel Fourgous et moi-même avons déposé cette proposition de loi.

De quoi s'agit-il ? En aucune façon de céder au nombrilisme parlementaire. Lorsque l'Assemblée nationale se penche sur ses méthodes de travail, ce n'est pas simplement pour savoir dans quelles conditions elle légifère, si elle travaille bien ou mal ; il s'agit en réalité d'une question politique essentielle, de l'équilibre des pouvoirs, de savoir si le Parlement est à même de remplir les missions qui lui sont confiées par le peuple. Avons-nous au moins les moyens de contrôler les dépenses ? Or, pour contrôler celles-ci, il faut être informé, non pas surinformé et noyé sous des informations trop abondantes, et savoir faire le tri, dégager les informations essentielles, déjouer les pièges de la pensée unique, c'est-à-dire de la multitude de rapports qui viennent de tous les horizons mais conduisent finalement toujours dans le même sens.

Je ne prétends pas qu'un office est préférable à tel ou tel organisme gouvernemental mais que, dans ses rapports, avec l'exécutif, le législatif doit se doter d'armes, en l'occurrence d'un organisme lui permettant de disposer d'arguments, d'études, d'expertises autonomes. Et il doit pouvoir faire réaliser ces expertises par des organismes extérieurs à l'administration. Car vous savez mieux que moi que, lorsque nous étudions un texte, notamment financier, nous disposons, certes, des commissions, mais que celles-ci tirent leurs informations du Gouvernement.

On me répondra qu'il en sera toujours ainsi, que les ordinateurs fonctionnent seulement à Bercy. Mais c'est précisément la raison pour laquelle il ne faut pas rogner les ailes à cet office parlementaire, soit en restreignant ses compétences, soit en le privant des moyens d'accès à l'information.

M. Etienne Garnier. Très bien !

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale.* Bravo !

M. Laurent Dominati. Nous avons déjà discuté de ce point en commission spéciale et nous en reparlerons certainement en séance publique.

Je tiens également à rappeler que la création d'un tel office ne doit pas être conçue indépendamment du travail parlementaire. Cette création fait suite à une mission d'information que j'ai eu l'honneur de présider, et dont le rapporteur était Raymond-Max-Aubert. Celle-ci a émis vingt-neuf propositions pour l'amélioration de l'information du Parlement. J'ai donc, avec l'autorisation de cette mission, publié un rapport intitulé : « De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement », car les capacités de contrôle du Parlement sont bien évidemment liées à ses possibilités d'information.

Sur ces vingt-neuf propositions, près d'une dizaine sont déjà acceptées par le Gouvernement, que je remercie d'avoir bien voulu inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour, en cours d'étude ou renvoyées à l'examen de la modification du règlement qui interviendra en septembre.

Pourquoi avoir choisi, dans ces vingt-neuf propositions, les aménagements du travail des commissions et la création d'un office, qui font l'objet de cette proposition de loi ? Tout simplement parce que je voyais là une occasion, au moment où nous réformons la Constitution et où la volonté du Président de la République et du Gouvernement de revaloriser le rôle du Parlement et de réaliser un audit des dépenses publiques s'est affirmée, de permettre au Parlement d'avoir ses propres initiatives, notamment en matière d'économies ; nous reparlerons sans doute de ce sujet à l'occasion de l'examen de la prochaine loi de finances.

En ce qui concerne la réforme du travail en commission, je rappelle, après le rapporteur, que la proposition de la loi pose le principe de l'obligation de déférer aux convocations des commissions, étend les pouvoirs des rapporteurs spéciaux aux rapporteurs pour avis – j'ai déposé un amendement à ce sujet – et ouvre aux commissions la possibilité de demander des enquêtes à la Cour des comptes.

Quant à la création de l'office parlementaire, quel est son but ? Faire en sorte que le Parlement soit presque à armes égales avec le Gouvernement. A cet effet, j'ai modifié, entre la publication du rapport d'information et le dépôt de la proposition de loi, l'intitulé de l'office, afin d'éviter toute confusion entre le travail de la commission des finances et le rôle de cet office. Celui-ci est extérieur

aux commissions, il est au service de toutes les commissions, même s'il doit avoir un lien privilégié avec la commission des finances, car il s'agit bel et bien d'économies et de dépenses publiques. L'évaluation consiste à savoir si les moyens employés sont en rapport avec les résultats attendus.

Toute proposition de loi a son exposé des motifs. Quelques années après sa mise en application, on peut évaluer si ses effets sont bien ceux qu'on attendait en l'adoptant. Je ne dis pas qu'un office parlementaire permettra de résoudre cette question ; on peut créer des missions à cet effet, comme la mission Péricard-Novelli sur la loi quinquennale pour l'emploi, ou un service du budget, comme l'a suggéré le rapporteur ; on peut aussi créer un office parlementaire, ayant un domaine de compétences large, chargé de l'évaluation des politiques publiques.

Par exemple, on ne savait pas si la réforme de la retraite des anciens combattants coûtait 2 milliards, 3 milliards, 70 milliards ou 400 milliards de francs !

M. Eric Duboc. On ne le sait toujours pas !

M. Laurent Dominati. Peut-être, avec le temps, pourrait-on confier à l'office parlementaire le soin d'étudier ce problème ? Nous serions un peu moins aveugles ! Puisqu'un ministre vient de mettre le sujet à l'ordre du jour, l'office pourrait évaluer, par rapport à son exposé des motifs, les résultats de la loi instituant le RMI aussi bien pour les collectivités locales que dans les quartiers.

Il pourrait également comparer les effets d'une augmentation de la CSG, de la TVA, ou de tel autre impôt important. Et pas seulement les effets budgétaires, mais aussi les conséquences économiques, sociales, voire pratiques d'une telle augmentation ; n'oublions pas, en effet, qu'on avait projeté d'augmenter la TVA un 10 août.

Je connais les critiques qui ont été formulées à l'encontre de la création d'un tel office. Sera-t-il utile ? Pourra-t-il faire un audit de toutes les dépenses publiques ? Je ne crois pas.

Par ailleurs, la commission des finances a commencé un travail de révision des services votés qui n'est pas du même ordre que les missions confiées à cet organisme. Celui-ci sera, comme l'a dit M. le secrétaire d'Etat, ce qu'en fera la volonté de l'Assemblée, dans le cadre des missions qui lui seront imparties ; il vérifiera qu'il y a bien adéquation entre les moyens décidés par le Parlement, seul souverain en ce domaine, et les résultats attendus.

Quant à la forme, ce sera une délégation parlementaire, car il s'agit d'une question politique concernant l'équilibre entre l'exécutif et le législatif ; ce ne doit pas être simplement un service administratif ou un établissement public. De ce point de vue, nous n'avons pas innové puisque nous avons copié sur l'office parlementaire des choix technologiques et scientifiques, déjà créé par l'Assemblée nationale et le Sénat, et notre proposition de loi propose un décalque de cet office.

Je répète qu'il ne faut pas rogner à l'avance les ailes de cet organisme et le priver de ses pouvoirs et de ses moyens. Il ne faut pas non plus, comme l'a fait de façon un peu surprenante M. Bataille au nom du groupe socialiste, prétendre à l'avance qu'il ne marchera pas.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale.* Ses propos étaient contradictoires !

M. Laurent Dominati. J'ai été un peu surpris car je croyais que les socialistes étaient d'accord pour créer cet office. J'avais lu un certain nombre de déclarations d'où il

ressortait qu'ils jugeaient l'initiative bonne, estimant qu'il fallait que les parlementaires disposent de tels outils. On ne peut se satisfaire de ce scepticisme et accepter l'impuissance qui consiste à ne pas disposer des informations et à ne pas pouvoir faire son travail. Peut-être l'office ne marchera-t-il pas, mais peut-être marchera-t-il et sera-t-il efficace, pour le Sénat comme pour l'Assemblée nationale! Du moins ne pourrions-nous pas dire que nous n'avons pas essayé de doter le Parlement d'un instrument moderne et nouveau, qui n'existe pas sous cette forme dans les pays que la mission a étudiés. Et nous disposerons enfin, dès la session prochaine je l'espère, des moyens nous permettant d'avoir les informations adéquates pour effectuer notre travail de parlementaires.

J'espérais un consensus sur ce point grâce au travail de la commission et de son rapporteur, dont je salue l'esprit de conciliation, même si nous sommes en désaccord sur un certain nombre de points comme nous serons peut-être en désaccord avec le Sénat. Je crois en tout cas que, sur l'utilité et l'opportunité de créer un tel office, un certain consensus devrait pouvoir se dégager dans cette assemblée; si tel est le cas, je vous en remercie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Thomas.

M. Jean-Pierre Thomas. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'étude de ce texte tendant à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques est un moment important dans la vie de notre assemblée.

La réforme constitutionnelle instituant une session unique de neuf mois, la création d'un office d'évaluation des politiques publiques et celle de l'office d'évaluation de la législation constituent trois éléments fondamentaux de la rénovation de notre parlement et du rééquilibrage entre l'exécutif et le législatif. Grâce à eux, nous pourrions peu à peu retrouver notre vrai rôle de législateur, de proposition et de contrôle.

Il faut à la fois remercier le président de notre assemblée, Philippe Séguin, d'avoir su donner, avec autorité, l'impulsion pour ce rééquilibrage et cette revalorisation, et nos collègues Laurent Dominati et Jean-Michel Fourgous d'avoir su, avec ténacité et opiniâtreté, en dérangeant quelquefois – mais n'est-ce pas la meilleure façon d'avancer? –, présenter, grâce au travail de la commission, un excellent texte dans lequel nous nous reconnaissons et qui répond à nos objectifs.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Enfin!

M. Jean-Pierre Thomas. L'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques permettra de renforcer la séparation des pouvoirs, de renover la discussion de la loi de finances et de renouveler notre pouvoir d'initiative.

En ce qui concerne la séparation des pouvoirs, force est de reconnaître que nous dépendons – nous l'avons encore constaté hier lors de la discussion du collectif budgétaire – des informations et des données qui nous sont fournies par le Gouvernement; nous devons les attendre et parfois les quêmer. Or l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme commence par les mots: «Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique...»; avouons qu'il n'est pas toujours respecté.

La création de cet office permettra en second lieu de renover la discussion de la loi de finances. Notre parlement est souvent désarmé, informé après la presse économique, informé moins bien que la presse, et il dépend d'informations qui lui sont distillées au compte-gouttes. Alors que la discussion du projet de loi de finances devrait être un grand moment de l'examen de la politique économique et financière du Gouvernement et constituer l'occasion de procéder à une étude approfondie de chaque budget, de chaque ministère, les parlementaires ici présents savent qu'elle donne lieu à des interventions de plus en plus déconnectées des réalités et à des exercices de style, alors qu'elle devrait permettre d'avoir une prise sur la réalité.

Le Gouvernement considère souvent nos amendements comme peu sérieux, il présente la loi de finances avec l'idée d'accepter le moins possible de modifications, de discuter le moins possible et d'en rester à ses chiffres.

Je crois que la création de cet office permettra de renover complètement la discussion de loi de finances, à laquelle, il faut le reconnaître, nous sommes de moins en moins nombreux à assister.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Oh!

M. Jean-Pierre Thomas. Peut-être aussi constituera-t-elle les prémisses de la présentation d'un contre-budget. Cela se fait dans d'autres pays et offre l'occasion d'examiner des propositions alternatives, au cours d'une discussion constructive.

Mais cette création permettra aussi de renforcer notre pouvoir d'initiative. Nous sommes nombreux à avoir déposé des propositions de loi qui s'empilent dans les sous-sols de l'Assemblée. Nous n'avons pu procéder à un chiffrage, nous n'avons pas disposé des données concrètes permettant d'évaluer le coût et les conséquences de nos propositions. L'office pourra également évaluer les effets des directives européennes et l'impact à l'instant t de nos amendements. Nous disposons uniquement des chiffres donnés par le Gouvernement, sans pouvoir analyser le retour sur investissement fiscal et les effets induits de nos amendements; nous sommes donc contraints de battre en retraite car nous ne sommes pas en mesure de vérifier la vérité des chiffres du Gouvernement.

Enfin, cet office doit être complémentaire de la commission des finances, et je crois, monsieur le rapporteur, que le texte auquel vous êtes parvenu à ce sujet est tout à fait satisfaisant. Il doit s'agir non pas d'un organisme concurrent, mais d'un organisme complémentaire. Il est prévu que les présidents des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat présideront alternativement cet office, que les rapporteurs généraux du budget y siégeront et qu'il pourra travailler en collaboration avec les autres commissions. Il constituera donc un outil supplémentaire permettant de renforcer le travail des autres commissions et de la commission des finances; tel était bien l'objectif de sa création.

Celle-ci permettra aussi de donner un coup de pouce à notre démocratie et au pluralisme. En effet, les données dont nous disposons aujourd'hui proviennent d'une seule source, l'Etat, qu'il s'agisse de l'INSEE, de l'OFCE ou d'autres organismes. Nous pourrions ne pas être toujours soumis au chiffrage unique et disposer de chiffreages alternatifs, ce qui développera le pluralisme des idées et la discussion.

Quant à l'opposition, elle aura elle aussi accès, de façon proportionnelle, à cet office et pourra chiffrer ses amendements et ses propositions ; ainsi notre démocratie sera grandie par la création de cet office.

Je reviendrai en terminant, monsieur le secrétaire d'État, sur ce que vous avez dit tout à l'heure. Si la création de cet office est l'une des conditions nécessaires de la rénovation de notre dialogue, elle n'en est cependant pas la condition suffisante. La condition suffisante, c'est le Gouvernement qui la détient. Le Premier ministre a dit à cette tribune : « amender n'est pas dénigrer », mais nous sommes quelques-uns à avoir remarqué, au cours de la longue nuit d'hier, que nous avons encore un long chemin culturel à parcourir.

M. Etienne Garnier. Très bien !

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale.* Bravo !

M. Jean-Pierre Thomas. Nos amendements sont encore considérés comme un crime de lèse-majesté, comme un acte d'agression, alors que les députés de la majorité n'ont d'autre but que d'essayer d'améliorer les textes.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur.* Evidemment !

M. Jean-Pierre Thomas. Soutenir le Gouvernement, ce n'est pas rien faire ! L'opposition ne présente pas systématiquement des amendements contre, elle peut, sur des points techniques, déposer des amendements pour améliorer un texte. Nous avons, par rapport aux grandes démocraties, beaucoup de chemin à faire, ...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale.* Très bien !

M. Jean-Pierre Thomas. ... nous l'avons, je le répète, constaté cette nuit.

Monsieur le secrétaire d'État, puissiez-vous nous entendre ! Sachez que, si l'Assemblée crée aujourd'hui, grâce au travail de la commission spéciale, la condition nécessaire, il est de la responsabilité du Gouvernement de nous apporter la condition suffisante. C'est pourquoi nous voterons avec confiance le texte qui nous est proposé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Maxime Gremetz.

M. Maxime Gremetz. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, je n'ai pas pu écouter tous les brillants orateurs qui m'ont précédé, ...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale.* C'est bien dommage !

M. Maxime Gremetz. ... car je ne voulais pas manquer l'arrivée triomphale de Virenque, qui vient de gagner l'étape du Tour de France.

M. Etienne Garnier. Il n'est pas membre de l'office parlementaire, d'ailleurs ! (*Sourires.*)

M. Maxime Gremetz. Mais il pourrait le devenir, M. Garnier m'ayant fait observer qu'il votait à droite. Mais, pour moi, le sport dépasse les clivages droite-gauche.

M. Etienne Garnier. Bravo !

M. Maxime Gremetz. Les députés communistes sont attentifs à la démarche générale de la proposition de loi qui s'inspire des travaux de la mission portant sur l'information du Parlement.

Doter les deux assemblées parlementaires de réelles capacités d'évaluation et assurer la transparence répondent à une exigence démocratique que nous n'avons cessé d'affirmer. On devrait donc attendre de nos travaux une aptitude plus grande de notre assemblée, prise globalement, et de chacun de ses membres, où qu'ils siègent, une aptitude plus grande à exercer leur mission. Il est nécessaire, en effet, de démocratiser la préparation des lois et de permettre le contrôle de leur exécution.

A cet égard, il ne doit pas y avoir d'équivoque : ce qu'il faut, selon nous, c'est renforcer les pouvoirs du Parlement en tant qu'institution qui vote la loi sans cantonner *a priori* celui-ci dans un rôle de censeur de la dépense publique, car il y aurait une sorte d'ironie cruelle à s'en tenir là, alors que l'article 40 de la Constitution empêche toute initiative financière réelle du Parlement.

Chaque groupe, chaque parlementaire doit être en mesure d'évaluer, avec les moyens dont se dote en toute indépendance le Parlement, les conséquences de ce que lui propose le Gouvernement. Nous discutons de la TVA et de l'impôt sur les sociétés dans le collectif budgétaire. Or le Parlement ne dispose pas d'éléments – contrairement au Gouvernement – sur les conséquences en termes de prix, de pouvoir d'achat, d'emploi à partir de plusieurs taux d'augmentation ou de diminution de cette taxe et de cet impôt.

Pour se déterminer sur la politique économique, le Parlement doit disposer de moyens sérieux de prévisions économiques. Il doit pouvoir obtenir des prestations des services publics concernés, comme l'INSEE, et faire appel à des organismes du secteur privé.

Des investigations sont nécessaires. Il existe une multitude d'avantages baptisés « dépenses fiscales », discrètement reconduits d'année en année par le vote de l'article 1^{er} de la loi de finances et recensés dans le fascicule des voies et moyens. Il serait souhaitable de savoir les conséquences qu'ils ont réellement pour l'emploi et l'investissement.

Ainsi, il y a trente ans, le régime des amortissements dégressifs était une des armes principales pour les grandes entreprises. Aujourd'hui, il pèse encore 1,5 milliard en termes de dépenses fiscales. Par ailleurs, la taxation réduite des plus-values à long terme coûte plus de 15 milliards à l'État et le régime d'intégration fiscale des résultats des groupes de sociétés françaises, créé par le gouvernement Rocard, coûte 18 milliards. Leur utilité respective ne mérite-t-elle pas un examen sérieux ?

Les parlementaires doivent pouvoir aussi étayer leurs propositions alternatives. Les nécessaires évaluations ne se posent pas seulement en termes financiers.

Y aurait-il trop d'enseignants, comme on l'a entendu affirmer cette nuit lors de la discussion du collectif budgétaire ? Il en manque plutôt ! Y aurait-il trop de personnel hospitalier ? Il en manque aussi. Construit-on trop de logements sociaux ? Le budget de la jeunesse et des sports est-il trop abondant ? Les crédits pour la ville seraient-ils pléthoriques ?

S'il existe des critères de sélection à retenir, ce sont la prise en compte des besoins des gens, l'intérêt national, celui de la croissance économique et de l'emploi. Ils doivent permettre d'arbitrer entre l'éducation, la formation, la recherche civile et le nucléaire militaire, entre la défense des services publics et leur privatisation.

Le Président de la République et le Premier ministre ont déclaré faire de la lutte pour l'emploi l'essentiel de leur politique.

Le Gouvernement affecte des sommes importantes à la mise en œuvre de mesures qui continuent à tabler sur les cadeaux au patronat et sur la baisse du coût du travail. La pensée unique perdure.

Le Gouvernement refuse un relèvement réel du pouvoir d'achat qui permettrait de satisfaire des besoins essentiels dans les familles et de relancer la machine économique.

Les députés communistes pensent qu'il y a mieux à faire avec tout cet argent et qu'il peut être efficace pour une véritable relance économique. Ils proposent pour cela des solutions alternatives. Ils attendent de l'office qu'il contribue à éclairer notre assemblée sur les différentes options qui se présentent à elle en matière financière, sur l'emploi, en ce qui concerne les activités économiques, la lutte contre l'exclusion, l'aménagement du territoire, à la lumière de critères permettant d'évaluer sous ses différents aspects la politique de la nation.

C'est la raison pour laquelle nous avons déposé des amendements qui ouvrent le champ des investigations et pour que siègent à l'office non seulement les présidents des commissions des finances, mais également les présidents d'autres commissions. Ainsi ne serait pas instituée *a priori* une prééminence des critères financiers qui, dans la perspective libérale de l'argent-roi où s'inscrivent le Gouvernement et sa majorité et que rappellent les critères de convergence du traité de Maastricht, refouleraient au second plan toute autre considération.

D'autre part, il est regrettable que la commission spéciale ait supprimé l'article 2 de la proposition de loi, qui tend à élargir les moyens de contrôle des rapporteurs pour avis, et cela sur la base de motifs, il faut le dire, peu convaincants, même s'il a été noté que la question pourrait être reprise ultérieurement sous forme d'une modification de l'article 146 de notre règlement.

Il importe que les rapporteurs des lois puissent tout au long de la législature suivre leur application.

En ce qui concerne l'office parlementaire, je voudrais plaider pour la souplesse et un certain pragmatisme.

Il ne faut pas prendre exactement modèle sur l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. S'agissant des rapports de cet office, leur qualité et leur sérieux ne sont pas en cause, mais ils servent plus à l'information générale que directement au travail législatif.

Une assemblée comme la nôtre n'est pas l'annexe d'une université ou du CNRS ! Elle vote la loi en essayant de conserver une logique directrice à travers une succession de problèmes conjoncturels. Disposer d'une étude de quelques pages dans le mois ou les deux mois qui suivent la demande peut être infiniment plus utile qu'un dossier obtenu un an plus tard et que l'ampleur de ses propositions peut rendre complètement inopérant.

En matière économique, et il est essentiel de le savoir pour une assemblée politique, l'actualité va très vite. Certes, le besoin existe d'études globales avec des projections à long terme et l'on doit le satisfaire. Mais il faut surtout des réponses rapides sur des sujets limités non en importance, mais parce que les études fournies au législateur doivent lui servir à voter rapidement une loi.

Ce qu'il faut introduire, ce n'est pas un peu plus de vérité révélée, c'est la confrontation, la contradiction, notamment dans les chiffres. Il faut l'expertise et la contre-expertise !

Le droit ouvert aux commissions l'est en fait à la seule majorité parlementaire. Il est essentiel que l'opposition puisse aussi participer à de telles initiatives. C'est la raison

pour laquelle il est nécessaire que tous les groupes parlementaires puissent suggérer des thèmes d'études et que, lorsqu'un sujet est retenu, des variantes soient facilement introduites à la demande des groupes. Faut de quoi, on aura peut-être un travail intéressant, scientifiquement correct, mais qui pourrait se réduire à « donner un peu de courage politique aux parlementaires », selon l'expression qu'a utilisée en commission M. Etienne Garnier. En la circonstance, notre collègue ne pouvait, dans le meilleur des cas, que parler au nom des élus de la majorité...

M. Etienne Garnier. Et dans le pire ?

M. Maxime Gremetz. Au-delà du texte qui nous est aujourd'hui soumis, il devient de plus en plus inadmissible que le Parlement soit corseté dans ses initiatives par les dispositions de l'article 40 de la Constitution. C'est la raison pour laquelle le groupe communiste vient de déposer une proposition de loi tendant à modifier cet article et à ouvrir le champ des possibilités et des choix politiques et financiers dans le cadre de l'équilibre global du budget.

La loi organique de 1959 doit également être modifiée pour que le Parlement puisse voter plus librement le budget. Quand on a passé la nuit que nous avons passée, on sait de quoi on parle !

D'abord, il serait souhaitable qu'au mois de juin soit discutée et votée une loi d'orientation budgétaire où les grands équilibres seraient définis : l'augmentation des crédits budgétaires, le montant du déficit, les mesures de politique économique envisagées par le Gouvernement.

Cela vaut également pour les services votés. Le Parlement se prononce en fait sur environ 20 p. 100 des crédits qui lui sont proposés. La grande masse des crédits est constituée par les services votés, qui est la partie des demandes de crédits qui représente le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable.

Un vote global reconduit, sans considération d'opportunité, les crédits précédemment votés, soit 80 p. 100 du budget.

Il ne s'agit pas de faire vivre les services ministériels sous la menace perpétuelle d'une sorte d'épée de Damoclès : il s'agit de redonner au Parlement la plénitude de ses droits.

Aussi proposons-nous, par exemple, qu'un vote séparé intervienne en matière de dépenses d'équipement, d'une part, sur les services votés et, d'autre part, sur les mesures nouvelles. Sans affecter la vie normale des services publics, cette mesure accroîtrait la portée de l'intervention du Parlement.

Quant aux taxes parafiscales, elles sont établies par décret. Il faudrait aligner leur régime sur le droit commun fiscal.

L'article 15 de la loi organique prévoit que les émissions d'emprunt sont effectuées par le Gouvernement conformément aux autorisations générales données à cet effet par les lois de finances. Mais est-ce toujours juste quand on a le souci de maîtriser la dette de l'Etat, de laisser le Parlement à l'écart de l'émission des emprunts de toute nature qui font que la dette publique a augmenté de 1 000 milliards en deux ans ?

Voilà l'esprit dans lequel les députés communistes ont abordé ce débat. Il faut que la démocratie, la transparence et le pluralisme des approches soient reconnus pour que le Parlement puisse, à partir des études les mieux adaptées, exercer son pouvoir en matière économique et budgétaire et en ce qui concerne la lutte pour l'emploi.

Malheureusement, ce n'est pas cet esprit qui inspire la proposition qui nous est proposée. Elle nous laisse prisonniers d'une Constitution qui assure la primauté à l'exécutif. La revalorisation du rôle du Parlement appelle des mesures d'une autre ampleur. Cet objectif n'est pas pour les députés communistes un simple propos de circonstance, mais une réponse à l'irrépressible appel à la transparence et à la participation qui monte du pays et qui nécessite que nos institutions et nos pratiques soient profondément modifiées.

M. le président. La parole est à M. Etienne Garnier.

M. Etienne Garnier. Monsieur le secrétaire d'Etat, je suis heureux de vous revoir ici. Vous avez été réélu, et je vous en félicite bien amicalement.

Le présent débat donne lieu à une totale confusion et à des malentendus : confusion sur les concepts, malentendus sur les mots, sur les prétendues intentions et positions des uns et des autres.

Si vous le permettez, je commencerai par le général pour en venir ensuite au particulier.

Je ferai une première citation : « Les Français veulent le changement parce qu'il est évident que nous sommes au bout d'une route, au bout d'une pratique gouvernementale, au bout d'une philosophie politique, même si cela est caché par le conformisme ambiant et le poids toujours accepté des conservatismes. » Qui a pu dire une chose qui paraît aussi insensée après ce que nous venons d'entendre sur la proposition de loi que nous examinons ? C'est Jacques Chirac, candidat à la présidence de la République, le 10 février 1995, à Creil.

Chacun a ses références. Le rapporteur spécial a fait référence au 1^{er} janvier 1993 – ce n'est pas une référence que je prends habituellement – et à l'Italie, qui n'est pas un pays exemplaire. Quant à la Grèce, c'est la Grèce de toujours – je n'insiste pas. (*Sourires.*)

S'agit-il aujourd'hui de faire un pas vers le « à armes égales », autant que faire se peut, comme le disait excellemment notre collègue Laurent Dominati, ou vers rien du tout ?

Je vais maintenant citer ce qui me semble être les avis des uns et des autres. Vous pourrez ainsi, monsieur le secrétaire d'Etat, vérifier si j'ai menti en public. (*Sourires.*)

Je me référerai d'abord à l'avis du numéro 1 et du numéro 3 du cabinet du Président de la République, selon lequel celui-ci est toujours dans la disposition que l'office contribue à quelque chose, c'est-à-dire à accomplir un pas vers un « à armes égales » vis-à-vis du Gouvernement.

Si vous aviez assisté à la discussion du collectif, où le malheureux secrétaire d'Etat au budget a été obligé de faire appel à des votes bloqués pour éviter de répondre sur des amendements concernant les grandes surfaces, ou sur d'autres choses tout aussi admirables (*Sourires*), vous auriez compris notre impatience – qui n'est pas globale, mais qui a à voir avec la raison – pour ce qui touche à ce qui est nécessaire : un rééquilibrage.

Du côté de l'Elysée, on évoque aussi la possibilité pour l'office de proposer sinon des réformes, du moins des économies budgétaires. L'office pourrait s'autosaisir de questions qui lui sembleraient importantes et dire, par exemple, à l'occasion de la discussion d'un texte financier ou budgétaire : voilà cinq milliards que nous tenons à votre disposition ! C'est d'ailleurs ce que j'ai proposé hier concernant les crédits de la défense, avec l'accord de M. Paecht, pourtant bien sourcilieux, et avec raison, quand il s'agit de ces crédits-là. Ma proposition n'a

même pas été prise en considération par le rapporteur général du budget qui, manifestement, avait raison sur tout, même quand il se trompait, ni par le secrétaire d'Etat au budget qui, manifestement, ne désirait répondre à aucune question de fond.

Certains d'entre mes collègues critiquent ce qu'ils appellent mes « positions antigouvernementales ». Je ne ferai pas de dessin car ils sont en face de moi. (*Sourires.*) Je tiens à dire qu'ils se trompent sur ce qu'est un soutien, car ce n'est pas ainsi qu'on soutient un gouvernement ni, d'abord, le Président de la République qui, par les propos que j'ai cités tout à l'heure, vous a donné l'exemple de ce que devrait être l'ambition et, dirai-je, reprenant une seconde fois une expression de Laurent Dominati, le « consensus » pour un premier pas vers un petit « à armes égales ». Mais mieux vaut un petit « à armes égales » que pas d'armes égales du tout ! Moi, je pensais qu'il y avait consensus.

Après l'Elysée, M. Séguin. J'avais rendez-vous avec lui à dix heures. Il m'a reçu à dix heures huit ou dix heures dix – je le précise pour le cas où l'on voudrait vérifier. (*Sourires.*) Nous étions d'accord, monsieur le secrétaire d'Etat, sur la distinction que vous avez jugée fondamentale mais que je n'approuve pas et qui concerne l'évaluation : il faudrait, avez-vous dit, séparer l'expertise du contrôle.

Mais l'évaluation est un concept. Elle a un amont, qui est l'expertise. Comment, en effet, évaluer sans expertise, sans chiffrages ? L'évaluation a aussi un aval : le contrôle et la proposition. Si vous acceptez l'amont sans accepter l'aval, il est bien évident que certains d'entre nous ne pourrions voter le texte qui nous est proposé.

M. Séguin, qui doit de son bureau me regarder sur son appareil de télévision, me disait qu'il était d'accord sur la nécessité du contrôle, ajoutant très clairement – on peut être clair successivement –, que l'on pourrait trouver les 5 milliards d'économies concernant la défense, par exemple, mais les cinq bons, pas les cinq mauvais !

Qui puis-je citer encore ? M. le président de la commission des finances, qui était présent tout à l'heure. Il a quitté l'hémicycle. Il devait savoir que j'allais intervenir. (*Sourires.*) J'ai eu une conversation très précise avec lui, il y a trois jours.

Est-il vrai, Pierre, lui ai-je dit – je le connais depuis trente-cinq ans – que vous soyez pour le Gouvernement, pour le Premier ministre, pour le président de l'Assemblée nationale, pour qui l'on veut, et que vous considériez comme un *casus belli* la création d'un office qui aurait un pouvoir de contrôle ? Jamais de la vie, m'a-t-il répondu. J'ai noté ses propos, que je vous rapporte précisément : « Ce que je ne veux pas, c'est que des dizaines et des dizaines de rapporteurs à la fois se propulsent dans tous les ministères, dans toutes les directions, dans tous les services de l'administration française et paralysent le travail des fonctionnaires. » Il a raison.

Quant à la notion de contrôle, il n'y est pas opposé : « Pas une seconde, je n'y suis opposé », m'a-t-il assuré.

Je ne me permettrai pas de citer l'entourage du Président de la République, ni le président de l'Assemblée nationale, ni le président de la commission des finances, si je n'avais pas envie de dire à notre rapporteur spécial qu'il est difficile à nos âges de nous faire prendre un baptême pour un enterrement !

M. Maxime Gremetz. Eh oui !

M. Etienne Garnier. Or c'est véritablement d'un enterrement qu'il s'agirait – et non d'un progrès décisif, comme vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat –, si

l'on dissociait, dans le concept d'évaluation qui fait partie de la proposition sur laquelle le Président de la République et le président de l'Assemblée nationale se sont accordés, l'expertise – quelques chiffres pour avoir l'air sérieux et informer le Parlement – de tout ce qui relève du contrôle et que nous examinerions l'année prochaine dans le cadre d'une dixième proposition de loi. D'ailleurs, pourquoi une proposition de loi ? Je n'en sais rien.

Je terminerai en évoquant un article intéressant paru dans *Le Figaro*, il y a cinq jours.

M. Maxime Gremetz. La publicité est interdite !

M. Etienne Garnier. On peut y lire que le Parlement doit se doter d'un office d'évaluation budgétaire pour « contrer » – c'est un langage de journaliste – les pouvoirs de Bercy et participer au grand audit des dépenses publiques. Car c'est bien de cela qu'il s'agit et je ne vois pas comment une simple mission d'expertise le permettrait.

Par ailleurs, cet article rend hommage à la proposition de loi de M. Dominati et indique quelle sera la volonté politique du Gouvernement. Prenez garde, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'elle ne soit négative, car à force de volontés gouvernementales négatives notre attitude finira par le devenir aussi. C'est bien naturel. C'est inhérent au rapport de forces.

J'ajoute que le Sénat ne veut pas entendre parler de cet office et que son rapporteur général souhaite que les présidents des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat le président alternativement. L'office perdrait alors tout son sens. Après le baptême et l'enterrement, ce serait...

M. Maxime Gremetz. Le mariage ! (*Sourires.*)

M. Etienne Garnier. ... la morgue !

Nous n'avons pas les mêmes références, mais M. le rapporteur est un homme intelligent, et je ne comprends pas pourquoi il refuse d'accorder les moyens d'exister et de faire de bonnes choses à cet office tendant à revaloriser le rôle du Parlement, notamment vis-à-vis de nos électeurs et à nous donner un rôle que jusqu'à maintenant nous n'avions pas.

Nous allons donc nous battre amendement par amendement et, pour ma part, il est exclu que j'approuve le rapport qui nous a été présenté. Je m'oppose au point de vue soutenu par M. le secrétaire d'Etat concernant le contrôle. Maintenant, tout est possible, le pire comme le meilleur. C'est à vous de choisir ! (*Applaudissements sur quelques bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Maxime Gremetz. Il est courageux, au moins !

M. le président. La parole est à M. Arthur Paecht.

M. Etienne Garnier. Soutenez-moi, monsieur Paecht, car au RPR, personne ne le fera ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Je ne suis pas sûr que M. Paecht ait le même point de vue que M. Garnier !

M. Arthur Paecht. Intervenir à cette tribune après M. Garnier est un exercice difficile...

M. Etienne Garnier. Mais non !

M. Arthur Paecht. ... auquel j'appréhende de me livrer et je comprends maintenant la précipitation dont a fait preuve M. Thomas pour effectuer son intervention plus tôt que prévu. (*Sourires.*)

M. Maxime Gremetz. Il a pris ma place !

M. Arthur Paecht. Je m'étais interrogé, mais ce n'est que maintenant que j'en comprends la véritable raison.

M. Maxime Gremetz. Je viens également de la comprendre !

M. Arthur Paecht. Pour une fois, monsieur Gremetz, nous sommes d'accord sur quelque chose ! C'est peut-être le début du consensus dont on a parlé tout à l'heure.

M. Garnier vient de me demander de le soutenir, en précisant que sa formation politique ne le ferait probablement pas.

M. Etienne Garnier. Du moins pas dans son ensemble !

M. Arthur Paecht. Je n'en suis pas convaincu. Cela dit, je ne suis pas venu pour soutenir Pierre, Paul ou Jacques, pas même le rapporteur ou le Gouvernement. J'avais partagé cette idée de créer un office. Ma proposition de loi n'est pas venue en débat, mais elle a été prise en compte par la commission, ce dont je suis personnellement très reconnaissant à son rapporteur et à son président.

Nous nous sommes longuement expliqués, au sein de cette commission spéciale, sur le texte qui nous est aujourd'hui soumis et je ne reviendrai pas sur les différents points techniques qui ont été abordés. Contrairement à ce que pense M. Garnier sur ce point, je suis convaincu qu'il s'agit d'un compromis acceptable et raisonnable, dont nous devons d'ailleurs l'équilibre au talent du rapporteur, à l'esprit de conciliation de M. Dominati et de M. Fourgous et à la sagesse de M. Hyest.

M. Jean-Claude Lefort. C'est de la mandoline !

M. Arthur Paecht. Certes, mais si je ne les encensais pas, je paraîtrais en retrait par rapport aux collègues qui m'ont précédé. Comprenez donc que je me livre, moi aussi, à cet exercice. (*Rires.*)

Je souhaite seulement évoquer deux points : le risque de confusion entre évaluation et contrôle, dont M. Garnier parlait tout à l'heure mais en d'autres termes, et le renforcement des moyens de contrôle du Parlement.

M. Arthur Paecht. Evaluer ou contrôler ? Telle est la question. C'est shakespearien !

D'après le *Petit Robert*, évaluer c'est « porter un jugement sur la valeur ou le prix de quelque chose », tandis que contrôler signifie « tenir un registre en double » ou encore « surveiller, vérifier ». Mais peut-on porter un jugement sur la valeur ou le prix d'une politique publique sans surveiller et sans vérifier ses résultats et les moyens employés pour les atteindre, c'est-à-dire les crédits ? A l'inverse, peut-on vérifier et surveiller le bon emploi des crédits d'un département ministériel sans porter un jugement sur la valeur ou le prix des politiques qu'il conduit ? A moins que l'on considère que « contrôler » signifie « contrôler la régularité des rôles ou des comptes », mais cela relève de la Cour des comptes !

Sans tomber dans le jésuitisme, je crains que, par exemple, le contrôle du budget de la défense et l'évaluation *ex post* de la politique de défense ne se ressemblent beaucoup. Je ne suis pas sûr que le distinguo soit toujours facile entre l'évaluation, désormais à la charge de l'office, et le contrôle budgétaire, qui reste essentiellement à la charge des rapporteurs spéciaux de la commission des finances. Le souci des uns et des autres – en disant cela je suis bien conscient d'accroître encore un peu la confusion – est rigoureusement identique : réduire les gaspillages et le volume global des dépenses le plus rapidement possible.

sible. L'évaluation *ex post* ou *a posteriori* et le contrôle budgétaire me semblent pour le moins cousins, si ce n'est jumeaux.

Cela étant, mon souci est de mettre en exergue les risques de recouvrement, voire de conflit entre les deux instances concernées. Si l'on avait clairement limité, comme je l'avais souhaité, le rôle de l'office à l'évaluation *ex ante* ou *a priori* des politiques publiques et celui des rapporteurs spéciaux à l'évaluation *ex post* et au contrôle budgétaire, les choses seraient sans doute plus faciles.

Bref, il me semble qu'une clarification s'impose aujourd'hui mais elle s'imposera surtout lors du démarrage des travaux de l'office. Il conviendra d'y être particulièrement attentif pour éviter toute redondance, et surtout tout conflit qui prendrait très vite un aspect dérisoire.

Quant au contrôle, il ne pourra être convenablement accompli qu'à la condition de réunir des moyens nouveaux. Je ne veux pas insister ici sur les moyens humains alloués aux rapporteurs spéciaux, dont un renforcement raisonnable ne serait pas inutile.

Je veux davantage m'intéresser aux conditions d'accès à l'information des rapporteurs spéciaux. Il me paraît essentiel qu'ils puissent disposer d'un grand nombre de documents qu'ils ne peuvent aujourd'hui obtenir qu'à titre exceptionnel, en quelque sorte par faveur, de façon aléatoire et souvent sans pouvoir exploiter des informations qui ne leur sont transmises que sous le sceau du secret. Curieuse démocratie où l'administration se dédouane en donnant aux élus du peuple le moins d'informations possible, et encore à la condition expresse qu'ils n'en fassent surtout pas état !

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. Arthur Paecht. Certes, la séparation de l'exécutif et du législatif ne peut aboutir à donner au Parlement la capacité de décider, voire d'influer directement sur les choix de l'exécutif. Mais comment peut-on juger d'un budget dans de très courts délais si l'on n'a pas pu en suivre le cheminement au fil de son élaboration ?

Au-delà des lettres de cadrage, la communication régulière aux rapporteurs spéciaux des rapports internes, voire des comptes rendus des réunions interministérielles d'arbitrage, faciliterait sans doute grandement l'exercice d'un véritable contrôle budgétaire. A tout le moins serait-il normal que les rapporteurs puissent disposer des rapports d'enquête ou d'inspection des divers corps de contrôle. On me rétorquera que les rapporteurs spéciaux disposent d'un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Certes ! Mais l'exercice de ces prérogatives est délicat, au moins sur le plan politique, leur caractère inquisitorial et exceptionnel en limitant de toute façon la fréquence. Je me demande s'il ne faudrait pas instituer une obligation systématique de communication des pièces par l'administration, plutôt qu'un droit d'accès ponctuel et par définition limité. Il conviendrait, bien entendu, de déterminer un cadre, une fréquence, des règles de confidentialité, le cas échéant un contrôle d'ensemble qui pourrait être exercé par le rapporteur général, mais il faut avancer sur ce sujet.

Comme je l'ai dit en commission spéciale, le compromis obtenu est raisonnable et je le voterai sous réserve de l'adoption de quelques amendements. Il représente une avancée. C'est à l'usage que nous verrons comment l'améliorer. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. François Loos.

M. François Loos. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, tout député doit souscrire au vœu de voir le Parlement travailler plus et mieux. Aujourd'hui c'est grâce à M. Laurent Dominati et à M. Jean-Michel-Fourgous, au président de l'Assemblée nationale et au Gouvernement que cette proposition vient en discussion. Mais comment rendre plus efficace le travail législatif ? Nous retrouvons aujourd'hui cette question, déjà abordée avec le projet de loi sur la session unique.

La présente proposition est importante mais présente des risques. Tout d'abord, nous, parlementaires, devons nous garder de ressembler à des économistes. L'économie n'est malheureusement pas une science exacte ; elle n'est pas une science prédictive infaillible. Les modèles économétriques sont d'abord les modèles imparfaits de la société. A partir d'hypothèses de comportement, ils permettent de prévoir les effets de tel ou tel changement. Mais, dès qu'on additionne plusieurs changements, les marges d'incertitude s'amplifient et le résultat peut être fort décevant.

J'ai pour ma part suivi pendant plusieurs années les travaux d'un institut de prévisions pour le marché automobile. Pendant toute la période de récession européenne que nous venons de traverser dans le domaine de l'automobile, c'est-à-dire depuis 1990, les prévisions indiquaient régulièrement, tous les trimestres, une reprise de la croissance dans un an. Les modèles économétriques utilisés ne savaient détecter ni le changement de climat économique, ni le déclin qui pourrait le produire. Leur pronostic à un an tenait toujours de la méthode Coué, de la conviction qu'en affichant des perspectives en hausse on contribue à les réaliser. Mais cet exemple montre à la fois l'utilité de bonnes prévisions économiques et leurs limites.

Une politique qui ne serait qu'économique, serait à la Politique avec un grand P, ce que la musique militaire est à la musique ! C'est ce que l'on a déjà dit pour la justice.

S'il faut nous garder de devenir des économistes, nous n'en devons pas moins arriver à dominer parfaitement la matière. L'office parlementaire que nous allons créer devra nous apporter la maîtrise des instruments de prévision économique et d'évaluation, pour nous permettre de débattre de l'essentiel, à savoir la politique à suivre. Cet office devra nous dispenser du doute perpétuel sur les chiffres, du débat d'experts enfermés dans leurs modèles. Il pourra nous amener à l'essentiel : le choix des hypothèses en notre âme et conscience, notre vision de la société française.

Cette délégation ne devra donc absolument pas être considérée comme un service technique accessoire. En effet, le plus important dans les prévisions ou les évaluations, ce sont les hypothèses. C'est là qu'il y a choix politique, c'est là que s'affirmeront nos différences. Ce sera particulièrement vrai pour les audits car l'évaluation de la politique d'un ministère pourra se révéler très politique. Mais il faut la faire ; les modes de gestion publique doivent être remis en question, et pas uniquement par la Cour des comptes. C'est le fameux *reengineering* dont parle Alain Madelin. Les rapports de l'office pourront avoir, dans les médias, plus de force que ceux de la Cour des comptes. Leur diffusion doit donc être réfléchie, et la proposition y a veillé. Tout cela est souhaitable : les citoyens verront que le Parlement contrôle effectivement l'action du Gouvernement et que les gestionnaires publics ont des obligations de résultats, comme tous les gestionnaires.

Mais si nous voulons une efficacité accrue du Parlement, c'est en vue d'une efficacité accrue dans les résultats. Aussi le débat décisif n'est-il pas celui d'aujourd'hui sur le principe même de cet office, c'est celui qui portera sur le choix des domaines prioritaires dans lesquels l'office interviendra. Ainsi de l'emploi, priorité parmi les priorités. Il faudra que l'office fasse réellement des évaluations aux bornes de la nation. En effet, nous le savons, l'Etat donne d'un côté et reprend de l'autre – ainsi la TVA aux collectivités locales, ou les aides aux entreprises pour l'emploi. On ne peut évaluer une politique de l'emploi dans le budget de l'UNEDIC ou de l'Etat, mais dans la consolidation de toute l'économie française, c'est-à-dire aux bornes de la nation. Il faut le faire, car ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Beaucoup d'entreprises considèrent que les aides ne sont pas des incitations à l'embauche. Même si elles sont prêtes à être des « entreprise citoyennes », les exhortations ne remplacent pas les commandes. Les aides peuvent servir au maintien d'emplois dans les entreprises en difficulté et la loi quinquennale a bien prévu de tels dispositifs. Mais elles sont de faibles incitations à la création d'emplois nouveaux. Evaluer sérieusement ces politiques passées est nécessaire pour permettre à l'Etat d'économiser des actions qui ne produisent que des effets d'aubaine...

M. Maxime Gremetz. Très bien !

M. François Loos. ... et de concentrer ses moyens sur ce qui est vraiment efficace. Il y aura là des critiques sévères à formuler et nous devons en avoir le courage politique. Certains économistes ont d'ailleurs d'ores et déjà publié des articles et beaucoup de littérature sur ces questions. Nous n'avons pas à être leur relais, mais l'office contribuera à faire progresser cette réflexion sur l'action de l'Etat. Sa tâche sera immense par l'étendue des domaines à évaluer, comme par les conséquences politiques des évaluations produites. Il devra surtout induire une meilleure organisation de l'Etat en ministères, en agences d'objectifs et en programmes d'action. C'est le vœu que je forme en conclusion.

Evaluer une politique conduit toujours à la changer. Ce n'est donc qu'en coordination étroite avec un gouvernement prêt à écouter les rapports de l'office que celui-ci pourra obtenir des résultats. Là sont les limites de son efficacité. Ce sont à la fois les limites de la science économique, les limites dues à la difficulté du choix politique, des hypothèses de travail de cet office, et les limites dues à la multiplication des actions gouvernementales, qui ne sont pas forcément cohérentes.

Le texte de la proposition de loi doit nous permettre de surmonter ces contradictions. C'est dans cet esprit que je le voterai. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, avec la proposition de loi de M. Dominati et M. Fourgous, nous avons à débattre des moyens à donner au Parlement pour qu'il remplisse au mieux son rôle. L'élargissement des pouvoirs d'information du Parlement, mais surtout la création de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques pourraient changer les conditions dans lesquelles nous remplissons les trois missions fondamentales de notre mandat : faire la loi, voter le budget, contrôler l'action du Gouvernement.

Pour cela, encore faut-il définir clairement les missions et le champ d'intervention de l'office ainsi créé. Les discussions au sein de la commission spéciale ont fait ressortir un enjeu essentiel : l'office doit-il pouvoir réaliser des évaluations budgétaires et financières relatives aux projets de loi, et d'abord au projet de loi de finances ?

Une partie de la majorité, derrière M. Dominati, mais aussi M. Garnier, répond par l'affirmative à cette question. Il s'agit là, disent-ils, de la condition *sine qua non* pour que le Parlement puisse efficacement contrôler l'action du Gouvernement en vérifiant, et au besoin en proposant, des hypothèses financières et budgétaires. Il s'agit donc de doter le Parlement d'un organe politique très fort.

D'où le pouvoir d'autosaisine, d'où la définition très vaste du champ d'intervention de l'office, d'où des pouvoirs d'investigation identiques à ceux des rapporteurs spéciaux du budget. A l'évidence, il s'agit alors d'un organisme doté d'un grand pouvoir d'expertise, qui nous serait fort utile dans nos relations et nos discussions avec le Parlement.

A cette argumentation très politique, le rapporteur, et avec lui la majorité de la commission spéciale, ne répond pas de façon complètement satisfaisante. La commission spéciale a très strictement défini les missions et le champ d'intervention de l'office, en excluant expressément le chiffrage des projets. A l'appui des amendements qu'elle propose, elle avance deux arguments.

Le premier est celui de l'inconstitutionnalité de la rédaction initiale du I de l'article 6 *quater*, inséré dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 par l'article 4 de la proposition de loi. Je ne veux pas me risquer dans un débat de spécialistes du droit constitutionnel. J'observe cependant que cet argument tend à masquer un objectif : ne pas donner trop de pouvoirs au Parlement en matière de contrôle budgétaire.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Il les a déjà !

M. Georges Sarre. Avec les gels de crédits ?

Sinon, comment expliquer le refus d'inscrire à l'ordre du jour la proposition de M. Paecht tendant à créer un office parlementaire de contrôle budgétaire ? Car, nous le savons, tous les parlements des démocraties représentatives disposent d'un organisme leur permettant de vérifier les chiffres avancés par les gouvernants. C'est le cas en Grande-Bretagne. C'est le cas en Italie aussi, où, depuis 1989, un service du budget est chargé d'évaluer les chiffrements des projets gouvernementaux et, au besoin, de fournir ses propres chiffres. Quelle raison politique empêcherait que le Parlement français se dotât d'un tel outil ?

A défaut de réponse précise à cette question, le second argument développé par M. Delalande pour redéfinir strictement les missions de l'office, pour pertinent qu'il soit, ne serait pas recevable. Et nul ne le regretterait plus que moi car, dans l'absolu, je partage, monsieur le rapporteur, votre souci de distinguer l'évaluation des politiques publiques du contrôle budgétaire des projets gouvernementaux.

Dans l'absolu, un office d'évaluation des politiques publiques devrait s'attacher à des évaluations *ex ante* pour accompagner les changements dans la société et à des évaluations *ex post* pour adapter les dispositifs législatifs existants. J'y vois en effet un double avantage.

Premier avantage : ne pas transformer l'office à créer en une sorte de super-commission des finances. Car, alors, l'office deviendrait vite un instrument à strict usage de réduction des dépenses budgétaires de l'Etat, une

machine de guerre contre les services votés permettant aux « intégristes » du libéralisme de couper franchement dans la dépense publique, avec pour unique pensée la réduction des déficits. Ce risque, qui est sous-jacent à la conception de l'office selon M. Dominati, existe encore dans la version amendée par la commission spéciale. Le champ d'intervention de l'office étant calqué sur celui de la Cour des comptes, on croit comprendre qu'il mènera des actions compatibles avec celles menées par la juridiction financière, à savoir, selon les mots de son premier président : « un contrôle de l'efficacité de la gestion et du bon emploi des fonds ».

Est-ce à dire que l'office exercera un contrôle à l'anglo-saxonne, avec pour seul objectif de réduire le coût budgétaire de la politique évaluée ? Un contrôle, comme le dit Pierre Joxe, où l'on cherchera à savoir si on en a pour son argent ? Je ne dis pas que cet objectif soit négligeable, ni que cette méthode soit à rejeter. Mais je ne souhaite pas que l'office se transforme en outil de lutte systématique contre la dépense publique, car celle-ci a une légitimité qu'il est dans notre rôle de défendre.

Et c'est justement ce à quoi pourrait s'atteler l'office d'évaluation des politiques publiques. Avec cet organisme, nous pouvons donner au Parlement les moyens de redevenir le lieu essentiel de l'élaboration de la loi. En effet, la finalité propre de l'évaluation n'est pas la sanction – la réduction du budget – mais la modification, la transformation ou l'évolution d'une politique. L'office pourrait ainsi permettre au Parlement de reconquérir un pouvoir d'initiative législative. Ses missions trouveraient en particulier à s'appliquer aux lois de programme, sur la défense, la sécurité, l'emploi, l'aménagement du territoire ; aux lois réorganisant les rapports entre les pouvoirs publics, notamment celles concernant la décentralisation ; aux grandes lois sociales ou touchant aux questions de société, celles concernant le RMI, pour lequel une procédure d'évaluation *ad hoc* a été prévue, ou encore la bioéthique.

J'ai bien conscience, monsieur le rapporteur, que ma conception de cet office est assez proche de la vôtre. Dans l'absolu. Car nous ne saurions oublier les conditions dans lesquelles cet office va être créé : absence d'un office de contrôle budgétaire, restriction des pouvoirs dévolus aux rapporteurs pour avis, existence d'un autre office parlementaire d'évaluation de la législation.

Dans ces conditions, et malgré les inquiétudes que suscitent les pouvoirs de contrôle budgétaire donnés à l'office d'évaluation des politiques publiques, je préfère la rédaction initiale de la proposition de loi.

Le débat va se poursuivre et nous verrons, le moment venu, l'attitude qu'il conviendra de prendre. (*M. Laurent Dominati applaudit.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux finances.

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, nous devons mesurer la chance que nous avons d'évoquer ensemble d'aussi grandes questions en discutant de la création de l'office d'évaluation des politiques publiques.

La chance aussi d'examiner une proposition de loi, ce qui n'est pas si fréquent. Et c'est pourquoi il convient de saluer l'initiative prise par M. Dominati et M. Fourgous. Je confirme à ce propos à Etienne Garnier que je suis ici pour appuyer la démarche entreprise par l'Assemblée nationale en vue de créer cet office. Le Gouvernement, soyez-en sûrs, est à vos côtés pour mener à bien cette réforme essentielle.

Jean-Pierre Thomas a terminé son propos en déclarant, en substance, que la balle était dans notre camp. Bien sûr ! Il est de la responsabilité du Gouvernement, quand il y a un débat parlementaire, d'adopter l'attitude la plus ouverte et la plus respectueuse vis-à-vis des assemblées.

Cela étant, sur un sujet aussi capital que la maîtrise de la dépense publique et les moyens d'en renforcer l'efficacité, notre responsabilité est collective.

C'est d'abord celle des ministres, qui n'ont souvent d'autre ambition que de pouvoir annoncer que leur budget progresse, comme si un pourcentage d'augmentation était un argument.

C'est aussi celle des parlementaires. Quand ils siègent ici, ils savent prendre une vue d'ensemble. Mais, de retour dans leur circonscription, confrontés à d'autres logiques, il leur arrive parfois d'adopter des positions opposées à celles qu'ils avaient prises sur le plan national. Sans même aller jusque-là, combien de fois n'ai-je pas entendu tel orateur de groupe hurler au militarisme dans la discussion générale de la loi de finances, puis défendre bec et ongles les crédits militaires lors de l'examen du budget de la défense parce qu'il y a un arsenal dans sa circonscription ou sa commune !

M. Maxime Gremetz. Un peu de dialectique : le nucléaire n'est pas le conventionnel ! Et M. Garnier lui-même vous expliquera qu'il n'y a pas de nucléaire dans les arsenaux !

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Responsabilité, enfin, des Français, qui veulent à la fois payer moins d'impôts et obtenir plus de services. Nous sommes tels que nous sommes : merveilleusement paradoxaux !

C'est dire que, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, il nous reste encore beaucoup à faire pour changer nos comportements et en venir à une approche plus positive.

Ce texte, monsieur Garnier, est-il suffisamment ambitieux ? Certains, dont nous venons d'entendre les critiques ou les observations, n'en sont pas convaincus. Je suis, quant à moi, d'accord avec Laurent Dominati, qui concluait son intervention en constatant qu'un projet était en train de prendre forme. Prenons les choses telles qu'elles sont et persuadons-nous que, grâce à ce que nous ferons collectivement de ce nouvel outil, nous aboutirons à de meilleures décisions publiques au sens large. Plutôt que de regretter le manque d'ambition du texte, saluons au contraire la création de cet office comme la première étape vers un rôle accru du Parlement dans la définition des politiques publiques.

Je remercie, en conclusion, l'ensemble des orateurs pour l'excellence de leurs propos. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Maxime Gremetz. Espérons que vous ne répondrez pas toujours « niet » !

M. le président. Mes chers collègues, nous allons aborder la discussion des articles. Si vous voulez éviter la séance de nuit, je vous invite à faire preuve d'une certaine concision.

Vous avez la parole, monsieur Garnier.

M. Etienne Garnier. Monsieur le président, je vous rappelle que M. le Premier ministre a décidé d'inviter en deux fois les parlementaires de la majorité : une partie demain et l'autre ce soir même, à dix-neuf heures trente.

Cela suppose que nous nous interrompions vers dix-neuf heures quinze, car on voit mal l'Assemblée achever ses travaux avec la moitié seulement de la majorité. (*Soupires.*)

M. le président. Nous ferons donc le point vers dix-neuf heures quinze et nous aviserons.

M. Maxime Gremetz. Monsieur le président, je demande une suspension de séance de cinq minutes. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Cela ne va guère dans le sens de ce que nous souhaitons, monsieur Gremetz.

M. Maxime Gremetz. Il faut travailler sérieusement ! Il s'agit d'un texte important et nous voulons examiner attentivement les amendements proposés.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-huit heures quinze, est reprise à dix-huit heures vingt-cinq.*)

M. le président. La séance est reprise.

Discussion des articles

M. le président. La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant les articles de la proposition de loi dans le texte de la commission.

Article 1^{er}

M. le président. Je donne lecture de l'article 1^{er} :

TITRE 1^{er}

POUVOIRS D'INFORMATION DES COMMISSIONS DU PARLEMENT

« Art. 1^{er}. – Il est inséré, après l'article 5 de l'ordonnance n° 58.1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 5 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 5 *bis*. – Toute personne dont une commission permanente ou spéciale a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée.

« Le fait de ne pas comparaître est puni de six mois d'emprisonnement et de 50 000 francs d'amende. »

Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 25, ainsi rédigé :

« Supprimer le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 5 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958. »

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Le Gouvernement a considéré que la disposition proposée revenait un peu à prendre un marteau-pilon pour écraser une mouche. S'il

souhaite sans réserves que l'office puisse auditionner les fonctionnaires de responsabilité et les ministres, il a toutefois estimé que la sanction pénale prévue était excessive. C'est cette seule motivation qui l'a conduit à déposer cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement qui a été déposé en séance par le Gouvernement, et qui porte sur une disposition qu'elle a précisément introduite. Après débat, elle a en effet considéré qu'il convenait de prévoir une sanction.

A vrai dire, nous ne visions pas tant les fonctionnaires que les personnes du secteur privé, puisque si les fonctionnaires ne se rendent pas à la convocation d'une commission, nous avons d'autres moyens de les convaincre, ne serait-ce qu'en faisant pression sur leur ministre de tutelle. Bien conscients que les textes existants étaient très lourds, nous n'avons pas repris le dispositif en vigueur pour les commissions d'enquête qui prévoit une peine de deux ans de prison et 50 000 francs d'amende en cas de non-présentation.

Considérant toutefois que la sanction ne devait pas non plus être trop faible, sous peine de laisser entendre que ne pas se rendre à la convocation d'une commission n'était pas important, la commission a ramené la peine d'emprisonnement à six mois et a maintenu une amende de 50 000 francs. L'objectif est bien de faire en sorte que rien ne puisse entraver l'information du Parlement. Dans cette optique, je propose donc le rejet de l'amendement du Gouvernement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 25. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Après l'article 1^{er}

M. le président. M. Dominati a présenté un amendement, n° 2, ainsi libellé :

« Après l'article 1^{er}, insérer l'article suivant :

« La première phrase du dernier alinéa du IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 est ainsi rédigée :

« Les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission permanente à laquelle ils appartiennent, un rapport ou un avis sur le budget d'un département ministériel, suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget de ce département. »

La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Cet amendement vise à étendre aux rapporteurs pour avis les pouvoirs actuels des rapporteurs spéciaux. Je sais bien que cette disposition, qui figurait dans le texte de la proposition de loi que nous avons initialement déposée, M. Fourgous et moi-même, peut paraître un peu iconoclaste. Elle résulte en fait du rapport de la mission d'information que j'ai eu l'honneur de présider. Il est apparu en effet tout simplement qu'en aug-

mentant le nombre de contrôleurs on augmenterait la quantité et la qualité des contrôles. On prétend que ces pouvoirs de contrôle sont actuellement peu utilisés. C'est peut-être vrai dans les faits, mais ils n'en constituent pas moins une menace importante pour ceux qui sont susceptibles d'être contrôlés.

En tout état de cause, en votant une telle extension des pouvoirs, les services administratifs risquent peu d'être envahis par des parlementaires irresponsables, puisqu'on passerait simplement de 44 à 105 contrôleurs. Actuellement, l'administration a-t-elle le sentiment d'être persécutée par les rapporteurs de la commission des finances ? Jean-Michel Fourgous et moi-même ne le croyons pas. Parmi les rapporteurs pour avis, certains abuseraient-ils de leur pouvoir ? Nous ne le croyons pas. Voilà pourquoi nous avons déposé cet amendement qui, tout en étant extrêmement simple, a le mérite d'être dissuasif et d'accroître les moyens de contrôle du Parlement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. L'amendement de M. Dominati tend effectivement à revenir au texte initial de sa proposition de loi. Mais telle n'est pas la position qu'a finalement adoptée la commission spéciale.

D'abord, parce qu'elle a considéré qu'il convient d'éviter tout risque de concurrence et de surenchère entre les rapporteurs à l'égard d'une administration.

Ensuite, parce qu'elle a craint que la proposition de M. Dominati ne soit inconstitutionnelle. Il est patent, en effet, que la modification qu'il propose ne peut être effectuée en application de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Ce n'est que par le truchement d'une loi de finances et non d'une loi ordinaire que pourrait être introduite la disposition qu'il préconise.

Enfin, parce qu'elle a souhaité que les pouvoirs de la commission des finances ne soient pas remis en cause.

C'est dans un souci de conciliation, et de façon à retenir l'idée de M. Dominati et de M. Fourgous qui me paraît intéressante, que j'ai déposé une proposition de résolution tendant à associer les rapporteurs pour avis des différentes commissions permanentes aux travaux du rapporteur spécial de la commission des finances, sans entamer les pouvoirs de celle-ci. Ma proposition de résolution vise à modifier l'article 146 du règlement de l'Assemblée nationale, et prévoit que « les rapporteurs pour avis d'un budget sont à leur demande » – de façon que le rapporteur spécial de la commission des finances ne puisse les écarter – « associés aux travaux du rapporteur spécial de ce budget ». Ainsi, nous pourrions constituer autour du rapporteur spécial des équipes pluridisciplinaires qu'il coordonnera.

M. Jean-Michel Fourgous. Tout cela est théorique !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Les rapporteurs pour avis des différentes commissions apporteront chacun leurs compétences – éclairage social, éclairage juridique, etc. Ainsi, loin d'organiser une concurrence ou une surenchère dont pourraient jouer les administrations, nous créerons une équipe soudée qui pourra mieux contrôler les différents ministères.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Pierre Méhaignerie.

M. Pierre Méhaignerie. Je partage l'avis du rapporteur, non pour des raisons de pouvoir mais pour des raisons constitutionnelles, qui ne sont pas négligeables – des expériences antérieures l'ont montré –, et des raisons d'efficacité. Avec une centaine de parlementaires ayant un pouvoir d'investigation, je ne suis pas sûr que nous atteindrions le niveau d'efficacité recherché. Je préfère donc un système fondé sur une unité de responsabilité et la constitution d'équipes.

Monsieur Dominati, en ma qualité de président de la commission des finances, je m'engage en tout cas à faire en sorte que les rapporteurs spéciaux travaillent en coopération avec les rapporteurs pour avis des autres commissions, dès lors que ceux-ci sont prêts à prendre le temps nécessaire pour approfondir les dossiers.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 2

M. le président. « Art. 2. – L'article L. 132-4 du code des juridictions financières est ainsi rédigé :

« Art. L. 132-4. – La Cour des comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions permanentes, les commissions spéciales et les commissions d'enquête du Parlement sur la gestion des services, organismes et entreprises qu'elle contrôle et, le cas échéant, avec le concours des chambres régionales des comptes sur celle des collectivités, établissements et autres personnes morales soumis à leur contrôle. »

MM. Brard, Colliard et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Dans le texte proposé pour l'article L. 132-4 du code des juridictions financières, substituer aux mots : "et les commissions d'enquête du Parlement" les mots : " , les commissions d'enquête du Parlement ainsi que les présidents des groupes parlementaires". »

La parole est à M. Maxime Gremetz.

M. Maxime Gremetz. Il n'est pas normal de limiter le droit de demande d'enquête aux commissions permanentes, aux commissions spéciales et aux commissions d'enquête. La proposition de loi laisse, de fait, la majorité décider des sujets sur lesquels des études peuvent être réalisées par la Cour des comptes.

Il est souhaitable, dans un souci de démocratie, que le même droit soit ouvert à l'opposition par l'intermédiaire des présidents de groupe.

Il n'y a aucune raison de craindre des abus puisque la Cour conserve son indépendance, sa capacité à filtrer les demandes et la maîtrise de ses travaux, comme il a été appelé en commission.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission n'a pas adopté cet amendement, ne souhaitant pas que la saisine de la Cour des comptes soit politisée.

M. Maxime Gremetz. Pourquoi le serait-elle ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. C'est la raison fondamentale de ce rejet.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Avis conforme à celui de la commission.

M. le président. La parole est à M. Maxime Gremetz.

M. Maxime Gremetz. Je n'ai pas saisi la raison du refus de notre amendement par la commission.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Je ne peux que répéter ce que je viens de dire, monsieur Gremetz. Il nous a semblé que si les présidents de groupes pouvaient directement saisir la Cour des comptes, cela politiserait cette saisine, ce qui n'est souhaitable ni pour l'objectivité de nos travaux, ni pour celle des travaux de la Cour des comptes. Mieux vaut donc en rester à la saisine par les commissions permanentes, les commissions spéciales et les commissions d'enquête dont c'est l'objet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'article 2.
(L'article 2 est adopté.)

Article 3

M. le président. Je donne lecture de l'article 3 :

TITRE II

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

« Art. 3. – Il est inséré, dans l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, un article 6 *quater* ainsi rédigé :

« Art. 6 *quater*. – I. – Il est créé une délégation parlementaire dénommée « Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques ».

« L'office a pour mission d'informer le Parlement sur l'adéquation entre les moyens juridiques, administratifs ou financiers consacrés à toute politique publique mise en œuvre par les organismes visés aux articles L. 111-3 à L. 111-5, L. 111-7, L. 111-8, L. 133-1 à L. 133-4 et L. 211-1 du code des juridictions financières et les effets qui étaient attendus de cette politique.

« Il fournit également au Parlement des études sur les moyens juridiques, administratifs ou financiers qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs assignés à une politique, dès lors qu'elle serait mise en œuvre par les organismes visés à l'alinéa précédent.

« A cet effet, il recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations ainsi qu'à des simulations.

« II. – L'office est composé :

« – des présidents et des rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, membres de droit ;

« – de huit députés et de huit sénateurs désignés, en tenant compte des membres de droit, de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel.

« Dans les mêmes conditions, sont désignés dans chaque assemblée huit suppléants. Ceux-ci ne sont appelés à voter que dans la mesure nécessaire au maintien de la parité entre les deux assemblées. L'ordre d'appel est celui de leur désignation.

« L'office est présidé, alternativement, pour un an, par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et le président de la commission des finances du Sénat.

« III. – L'office est assisté d'un conseil scientifique composé de personnalités choisies en raison de leurs compétences dans les domaines économique, social et financier ainsi qu'en matière d'évaluation.

« Le règlement intérieur de l'office, visé au paragraphe VIII du présent article, arrête le nombre, les modalités de désignation et la durée des fonctions des membres du conseil.

« IV. – L'office peut recueillir l'avis de toute personne ou organisation qu'il estime nécessaire.

« V. – L'office est 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 à celle de soixante députés ou de quarante sénateurs ;

« – une commission spéciale ou permanente.

« VI. – L'office reçoit communication de tous renseignements d'ordre administratif et financier de nature à faciliter sa mission. 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, il est habilité à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit.

« Pour la réalisation de ses études, l'office peut faire appel à des personnes ou à des organismes choisis en fonction de leurs compétences dans le domaine concerné.

« VII. – Les travaux de l'office sont communiqués à l'auteur de la saisine. Ils sont ensuite publiés, sauf décision contraire de l'office.

« VIII. – L'office établit son règlement intérieur ; celui-ci est soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées.

« IX. – L'office dispose d'un budget doté à part égale par les deux assemblées. Les conditions d'exécution de ses dépenses ainsi que les modalités de contrôle de ses comptes sont fixées par son règlement intérieur.

« Il peut s'assurer toute collaboration extérieure rémunérée qu'il estime utile. »

Je suis saisi de trois amendements n°s 3, 11 et 13, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement, n° 3, présenté par M. Dominati, est ainsi rédigé :

« Substituer aux deuxième et troisième alinéas du I du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, l'alinéa suivant :

« L'office a pour mission d'informer le Parlement sur toute politique publique mise en œuvre par l'Etat, des collectivités ou des organismes publics ou par des personnes de droit privé dès lors que ces dernières font appel à des moyens légaux ou réglementaires spécifiques, des ressources publiques ou des prélèvements obligatoires ou agissent dans le cadre de conventions avec les collectivités et organismes précités. »

L'amendement, n° 11, présenté par M. Dominati, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa du I du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 :

L'office a pour mission d'informer le Parlement sur toute politique publique trouvant ses moyens dans des ressources publiques, des prélèvements obligatoires ou des dispositifs légaux ou réglementaires. »

L'amendement, n° 13, présenté par M. Delalande, est ainsi libellé :

« Dans le deuxième alinéa du I du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, substituer aux mots : "mise en œuvre par les", les mots : "trouvant ses fondements dans des ressources publiques, des prélèvements obligatoires ou des dispositifs légaux ou réglementaires, ou bien mise en œuvre par des" ».

La parole est à M. Laurent Dominati, pour soutenir les amendements nos 3 et 11.

M. Laurent Dominati. Nous en arrivons à la définition des missions de l'office et chacun a déjà bien compris qu'il ne fallait pas poser, dès ce stade, des restrictions trop sévères aux futurs travaux de l'office parlementaire.

C'est pourquoi j'ai déposé ces deux amendements dont le premier tend à revenir à la rédaction initiale de la proposition de loi, car il nous semble couvrir presque tout le champ des politiques publiques. En conséquence le texte concerné serait ainsi rédigé :

« L'office a pour mission d'informer le Parlement sur toute politique publique mise en œuvre par l'État, des collectivités ou des organismes publics ou par des personnes de droit privé dès lors que ces dernières font appel à des moyens légaux ou réglementaires spécifiques, des ressources publiques ou des prélèvements obligatoires ou agissent dans le cadre de conventions avec les collectivités et organismes précités. »

Après discussions, la commission spéciale a préféré une autre définition fondée sur la référence aux textes qui citent les organismes contrôlés par la Cour des comptes. M. le rapporteur expliquera sans doute les raisons qui ont guidé son choix, mais cette définition me semble trop restrictive. Elle présente, en effet, l'inconvénient de laisser en dehors du champ de compétences de l'office parlementaire, par exemple, des régimes de protection sociale non légalement obligatoires, des organismes de formation professionnelle et d'autres.

Quant à mon amendement, n° 11, que l'on peut considérer comme un amendement de repli, il offre une définition très large, très claire qui a au moins le mérite de la simplicité, alors qu'il me semble plus gênant de définir les missions de l'office en faisant référence à des articles de loi. Il est préférable de fixer des principes pour déterminer le champ des missions dévolues à cet office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

M. le président. La parole est à Jean-Pierre Delalande pour défendre l'amendement n° 13 et donner l'avis de la commission spéciale sur les amendements nos 3 et 11.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Monsieur le président, vous avez eu raison de mettre ces trois amendements en discussion commune ; vous auriez d'ailleurs pu y ajouter l'amendement n° 14.

Nous avons eu le souci de doter l'office des missions les plus larges possible. Je souligne d'ailleurs que M. Dominati, dont l'amendement n° 3 reprend le texte

de la proposition de loi – en ajoutant « l'Etat » –, avait retiré l'amendement n° 11 au cours de la séance que la commission spéciale avait tenue en application de l'article 88, lorsque votre serviteur a annoncé qu'il déposerait un amendement de synthèse, le n° 13, dont l'amendement n° 14 est une conséquence. Si vous adoptiez ces deux amendements le texte proposé pour l'article 6 *quater* serait ainsi rédigé :

« L'office a pour mission d'informer le Parlement sur l'adéquation entre les moyens juridiques, administratifs ou financiers consacrés à toute politique publique trouvant ses fondements » – cela reprend les termes du premier amendement de M. Dominati – « dans des ressources publiques, des prélèvements obligatoires ou des dispositifs légaux ou réglementaires, ou bien » – reprenant le texte initial de la commission spéciale – « mise en œuvre par des organismes visés aux articles L. 111.3 à L. 111.5, L. 111.7, L. 111.8, L. 133.1 à L. 133.4 et L. 211.1 du code des juridictions financières et les effets qui étaient attendus de cette politique.

« Il fournit également au Parlement des études sur les moyens juridiques, administratifs ou financiers qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs assignés à toute politique publique visée à l'alinéa précédent. »

Ainsi, il semble que nous ne prenons aucun risque et que nous balayons le plus large champ possible.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les trois amendements ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Le Gouvernement est du même avis que le rapporteur.

M. le président. La parole est à M. Etienne Garnier.

M. Etienne Garnier. M. le rapporteur de la commission spéciale vient de nous présenter une version tout à fait acceptable parce qu'elle est plus généreuse quant à l'ampleur des missions que celle proposée par M. Dominati qui n'aura, je pense, aucun mal à l'accepter. Moi non plus.

Je voudrais seulement m'assurer, monsieur le président, que le vote des amendements de M. Delalande ne fera pas tomber l'amendement n° 4.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Il n'y a aucun problème !

M. le président. Absolument pas !

La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Si je comprends bien, monsieur le président, je devrais retirer mes amendements au profit de la proposition de conciliation et de synthèse du rapporteur, qui reprend la partie essentielle de mon amendement n° 11, et tout le monde serait content. (*Sourires.*)

Je retire donc les amendements n° 3 et 11.

M. le président. Les amendements n° 3 et 11 sont retirés.

Je mets aux voix l'amendement n° 13.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Delalande a présenté un amendement, n° 14, ainsi rédigé :

« Après les mots : "les objectifs assignés", rédiger ainsi la fin de l'avant-dernier alinéa du I du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 : "à toute politique publique visée à l'alinéa précédent". »

Cet amendement a déjà été défendu.

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Dominati a présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Après le troisième alinéa du I du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, insérer l'alinéa suivant :

“ Il fournit au Parlement des études sur les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières des dispositions législatives et réglementaires ”. »

La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Cet amendement important tend à permettre à l'office de réaliser les expertises qui lui seraient demandées par ceux qui seraient habilités à le saisir.

Le rapporteur propose un autre système avec la création, comme en Italie, d'un service du budget qui serait adjoint à la commission des finances mais qui, en réalité, – comme cela est le cas en Italie – servirait à toutes les commissions parce que tous les textes ont des incidences budgétaires, financières et économiques.

Il ne saurait évidemment s'agir, ni pour l'office ni pour les parlementaires que nous sommes, de ne voir les projets de loi, non plus que le budget, sous le seul angle fiscal et budgétaire. Il est, en effet, aussi important de pouvoir en mesurer les conséquences sociales et même, si je puis dire, les retours sur investissement économique. Toute dépense n'est pas forcément mauvaise, mais certaines sont inutiles ou disproportionnées par rapport aux résultats escomptés.

La rédaction que je propose permettrait de donner à l'office une grande liberté pour répondre aux commandes du Parlement, y compris à celles de la commission des finances. Ainsi que le propose le rapporteur on peut certes imaginer, comme en Italie, de créer un service administratif qui accomplirait le même travail et attendre une proposition de loi ultérieure qui doterait le Parlement d'un tel outil. Néanmoins, à partir du moment où l'on franchit le pas de créer un office parlementaire pour doter le Parlement d'un outil spécifique autonome, pourquoi ne pas lui accorder cette capacité d'expertise et de chiffrage ? Par ailleurs, la création d'un service administratif du budget nous obligerait à repenser complètement l'organisation de l'Assemblée nationale. C'est pourquoi j'appelle votre attention sur cet alinéa.

Ainsi que je l'ai indiqué dans la discussion générale, il ne faut pas rogner à l'avance les ailes de cet office en lui interdisant d'effectuer certains actes, trop compliqués pour certains mais si simples pour d'autres qu'ils peuvent être faits sur un coin de table à trois heures du matin, comme cela est le cas lors de la discussion budgétaire, par les services du ministère de l'économie et des finances.

Vous savez très bien que, pour nombre d'amendements, il n'est nul besoin d'ordinateur. On peut en estimer les conséquences selon certaines hypothèses, mais celles du Gouvernement, celles de l'exécutif, ne sont pas forcément celles des parlementaires.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Avec cet amendement, M. Dominati revient au texte initial de la proposition de loi qui n'a pas été retenu par la commission spéciale. En effet, cette dernière a décidé de bien séparer

expertise, évaluation et contrôle. Or, si l'on adoptait la rédaction de M. Dominati, on réintroduirait à ce stade la notion de contrôle, avec les risques de confusion que cela comporte entre les pouvoirs de l'office et ceux des commissions des finances. La commission spéciale veut, au contraire, organiser cette séparation.

Conscient du problème, je vais déposer – ainsi que je l'ai déjà indiqué dans mon rapport oral – une proposition de loi reposant sur le modèle de ce qui existe au sein du Parlement italien. Elle obligerait le Gouvernement à accompagner le dépôt de tout projet de loi des éléments nécessaires aux parlementaires pour se forger un jugement. Il s'agit donc d'un dispositif séparé.

Si vous donniez un pouvoir de contrôle à l'office, vous risqueriez de paralyser toute activité législative et l'action du Gouvernement. En effet, au cours d'une discussion, il pourra toujours être demandé l'interruption du débat, en attendant que l'office fasse une évaluation, un chiffrage ou un contre-chiffrage, même à trois heures du matin. Tout pourrait être bloqué *ad vitam aeternam*. Le Parlement ne pourrait plus travailler.

Nous préférons que les choses soient claires.

Il doit y avoir, d'une part une évaluation *ex ante*, avec réflexion sur les problèmes de société en amont de l'examen en séance, afin que nous disposions alors des éléments d'appréciation nous permettant de forger notre jugement et, d'autre part, des éléments d'évaluation et d'expertise *ex post* : un texte a été voté, des dispositions financières ont été prises, et nous regardons si les résultats sont conformes aux objectifs initialement définis. Si tel n'est pas le cas, on peut formuler des propositions pour revenir aux objectifs initiaux, mais il s'agit de logiques sur le long terme.

En revanche, la proposition de M. Dominati interférerait dans le processus législatif courant et serait de nature à bloquer le système.

Il nous a paru impératif de séparer nettement le rôle d'expertise, d'évaluation et celui de contrôle. C'est pourquoi je propose le rejet de cet amendement.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission spéciale.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission spéciale. Depuis le début de cette discussion, la commission spéciale a été claire dans ses propositions. Pour elle, l'évaluation relève de l'office, alors que le contrôle appartient au Parlement.

Pourquoi voudrait-on confier à des experts, même appartenant à un office parlementaire, le soin de déterminer si un amendement ou une proposition est plus ou moins bien chiffré, alors que l'on reproche aux experts du ministère des finances de croire qu'ils ont la science infuse et qu'ils détiennent la vérité ? Cela me paraît pour le moins curieux.

En revanche il relève tout à fait du rôle d'un office parlementaire d'évaluer si l'action menée en application de ce qui a été voté par le Parlement correspond bien à ce que nous avons souhaité.

Je crois surtout que certains veulent faire de cet office un astéroïde, une planète, voire une galaxie éclairant de sa brillance les deux chambres du Parlement.

M. Laurent Dominati. Vous exagérez !

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission spéciale. Il y a bien de cela dans l'esprit de certains !

Certains propos que j'ai entendus au sein de la commission spéciale me laissent à penser que c'est parce que l'on ne se sent pas toujours en mesure d'exercer son

pouvoir de contrôle que l'on a tendance à se défaire sur un organisme qui sera un petit peu nous-mêmes sans l'être tout à fait et qui rassemblera des experts.

Nous devons être très prudents et veiller à ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire, sinon nous risquons de mettre en cause jusqu'aux prérogatives du Parlement. Or je tiens personnellement à ce que ce dernier conserve la plénitude de ses pouvoirs et ne soit pas conduit à s'en remettre de plus en plus à des experts qui pensent toujours détenir la vérité vraie. Nous reprochons assez souvent cette dérive au Gouvernement pour ne pas tomber à notre tour dans ce travers. Cela serait extrêmement dangereux.

La commission a essayé de définir une ligne de partage entre les missions d'évaluation et le pouvoir de contrôle. Il convient de s'en tenir à ses propositions et de rejeter l'amendement de M. Dominati qui ne va pas du tout dans le sens que nous avons souhaité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Le Gouvernement se range à la position exprimée par le rapporteur de la commission spéciale et par son président.

M. le président. La parole est à M. Etienne Garnier.

M. Etienne Garnier. Les propos que je viens d'entendre m'étonnent quelque peu. Ils me font presque regretter de m'être prononcé en faveur des amendements présentés par M. le rapporteur. Il me semble en particulier fort inconséquent de toujours faire passer les détails avant l'essentiel, les petites difficultés qui pourraient survenir à deux ou trois heures du matin – cette nuit cela aurait pu être cinq heures ! – avant le contenu. Si la position ainsi définie n'est pas du conservatisme, elle y ressemble fort. En écoutant M. Méhaignerie, président de la commission des finances, qui est l'un des acteurs essentiels en la matière et qui exerce son rôle avec beaucoup de vigilance – ce en quoi il a tout à fait raison – j'ai constaté qu'il était animé d'un grand souci d'efficacité. Tel est également mon cas et c'est la raison pour laquelle je soutiens l'amendement de M. Dominati.

Certaines des critiques qui lui ont été adressées m'ont passablement étonné. J'ai ainsi été surpris d'apprendre qu'à la distinction que je faisais entre expertise et contrôle, il fallait ajouter l'évaluation, désormais considérée comme une expertise. Messieurs, vous avez une lecture du *Littre* ou du *Robert* qui m'échappe complètement.

Vous avez aussi reproché à M. Dominati de vouloir compliquer les choses, mais vous n'expliquez nullement en quoi la création d'un service du budget va les simplifier. Certes, il s'agira de reprendre une admirable création d'un Parlement italien dont l'efficacité, la rigueur et le sérieux sont unanimement reconnus. Sans doute s'agit-il de l'un de ces astéroïdes brillants dont a parlé M. Hyest ?

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Ne provoquez pas un incident diplomatique ! (*Sourires.*)

M. Etienne Garnier. Personne n'évoque la complexité d'un tel service du budget qui sera à la disposition de tout le monde, c'est-à-dire de personne ; qui n'aura le temps de rien faire, comme nous n'avons pas le temps de vérifier le contenu de tous les budgets que nous votons.

Nous devrions nous mettre d'accord et parvenir à ce consensus tant recherché afin que le souci d'efficacité et la simplicité finissent par triompher. La bonne volonté

dont nous avons fait preuve, monsieur Delalande, en votant vos amendements, montre bien dans quel sens nous voulons travailler. Vous pourriez donc, à votre tour, faire un effort en acceptant un amendement qui n'est ni pervers ni pernicieux. Il est même sans doute améliorable, mais vous êtes plus expert que moi pour en décider.

Faites donc un effort et n'écartez pas un problème de contenu en vous retranchant derrière des mots. N'ensevelissez pas non plus la proposition de M. Dominati sous le ridicule, alors que cette qualité est plutôt du côté du service du budget italien, célèbre par ailleurs et auquel je renouvelle mes amitiés ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. Maxime Gremetz.

M. Maxime Gremetz. Je ne suis pas un grand littéraire et je ne comprends rien à vos mots !

M. Etienne Garnier. Les miens ?

M. Maxime Gremetz. Non, pas les vôtres ! Nous, nous nous comprenons ! (*Rires.*)

Le Président de la République a lui-même dit, le soir du deuxième tour de l'élection présidentielle : « Nous faisons de l'emploi notre priorité. De ce point de vue, nous mettrons en place un office qui évaluera, avant toute décision,...

M. Laurent Dominati et M. Etienne Garnier. Très bien !

M. Maxime Gremetz. ... quel impact aura telle ou telle mesure sur l'emploi. C'est bon pour l'emploi ou c'est mauvais pour l'emploi ! »

Alors moi je ne comprends plus rien à vos salades ! Pourquoi voulez-vous couper l'évaluation en deux ! S'il s'agit seulement d'évaluer les politiques après leur mise en œuvre, ce n'est pas la peine de créer un office : nous le faisons déjà ! L'évaluation, pour moi, a lieu en amont : elle consiste à avoir toutes les données, y compris à faire appel à des experts contradictoirement – pas l'un ou l'autre – pour que le Parlement puisse légiférer en toute connaissance de cause. Mais peut-être ai-je mal compris le souhait exprimé par le Président de la République.

M. Jean-Claude Lefort. Non, ils ont changé d'opinion !

M. Maxime Gremetz. Si j'ai mal compris, dites-le moi !

J'adhère à la proposition de M. Dominati, encore qu'elle me pose un problème car, comme vous le verrez dans l'amendement que je présenterai, je fais référence à l'élaboration du budget. En effet, c'est aussi à ce stade que l'office peut véritablement jouer son rôle, sans se substituer au Parlement, mais pour permettre aux parlementaires d'avoir toutes les données et de décider en toute connaissance de cause.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Je vous rassure, monsieur Gremetz : vous avez parfaitement compris le Président de la République. L'office permet tout à fait de faire ce que vous demandez, c'est-à-dire de réfléchir avant sur ce qui serait bon ou ne le serait pas pour l'emploi. C'est l'évaluation *ex ante* que je vous ai expliquée déjà à deux ou trois reprises. Par conséquent, vous devriez être satisfait par notre rédaction.

Par contre, si vous voulez introduire l'office dans le processus législatif, vous allez ralentir et bloquer celui-ci et, dans la mesure où il y aura des incidences de chiffres sur l'instant, vous allez mélanger analyse et contrôle. Or le contrôle et le chiffre relèvent de la

compétence du Parlement qui n'a pas à les déléguer et, tout particulièrement, de la compétence de la commission des finances.

Je maintiens donc la distinction entre l'évaluation et le contrôle.

M. Maxime Gremetz. Mais il n'y a pas de contrôle ! Ce n'est pas inscrit !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. C'est la raison pour laquelle je continue de préconiser le rejet de l'amendement n° 4 de M. Dominati. J'indique par anticipation que je suis hostile à l'amendement n° 9 dont vient de parler M. Gremetz.

M. le président. La parole est à M. Arthur Paecht.

M. Arthur Paecht. En commission spéciale, je n'avais pas voté pour l'amendement n° 4. Mais, dans un souci de consensus, je propose de le sous-amender pour qu'il se lise ainsi : « Il peut fournir au Parlement des études sur les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières des dispositions législatives et réglementaires préalablement à l'inscription des textes concernés à l'ordre du jour des assemblées. »

M. le président. La parole est à M. le président de la commission spéciale.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. La commission spéciale a travaillé sérieusement.

M. Jean-Claude Lefort. Voilà un homme de synthèse !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Si l'on commence à présenter des sous-amendements en séance, ce n'est pas très sérieux et on tombe dans l'improvisation.

M. Maxime Gremetz. C'est le travail parlementaire !

M. le président. La parole est à M. Jean-Michel Fourgous.

M. Jean-Michel Fourgous. Je demande au rapporteur en quoi le texte proposé risquerait de bloquer la procédure parlementaire, comme peut le faire une suspension de séance. Ne serait-ce pas un propos pour influencer le vote de cette assemblée ?

M. le président. M. Paecht vient de déposer un sous-amendement, n° 27, dont je donne lecture :

« I. – Au début de l'amendement n° 4, substituer aux mots : "Il fournit", les mots : "Il peut fournir".

« II. – Compléter cet amendement par les mots : "préalablement à l'inscription des textes concernés à l'ordre du jour des assemblées". »

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Il est défavorable.

On ne peut pas faire du travail de commission en séance publique et rendre confus un texte qui est équilibré.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Conforme à celui de la commission.

M. Maxime Gremetz. Je demande la parole.

M. le président. Nous sommes suffisamment éclairés.

M. Maxime Gremetz. Je vais vous faire gagner du temps !

M. le président. Je vais essayer d'en gagner tout seul ! Je mets aux voix le sous-amendement n° 27.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. MM. Gremetz, Brard, Colliard et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 9, ainsi rédigé :

« Compléter le I du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 par la phrase suivante :

« Il réalise des études et des variantes de politique économique relatives aux hypothèses à retenir dans l'élaboration du budget. »

La parole est à M. Maxime Gremetz.

M. Maxime Gremetz. Vous avez perdu du temps, monsieur le président, car je voulais retirer cet amendement. Mais maintenant, je vais le défendre.

M. le président. Depuis le début, j'ai remarqué que vous souhaitiez gagner du temps !

M. Maxime Gremetz. Le comportement de la commission spéciale me fait peur. Elle prétend préserver les droits du Parlement, mais sous prétexte qu'elle a travaillé très sérieusement il ne faudrait toucher à rien ! Alors, partons tout de suite !

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission spéciale. Non ! Il faut trouver un équilibre !

M. Maxime Gremetz. C'est le Parlement qui décide ! Voyez comme c'est dangereux ce que vous dites !

J'en viens à notre amendement.

Pourquoi limiter *a priori* le champ d'investigation de l'office ? Il n'y a pas qu'une seule politique possible dans notre pays. Pour notre part, nous avançons des solutions alternatives grâce à une autre utilisation de l'argent. Nous n'avons pas besoin d'un instrument qui se contenterait de « la défense et l'illustration » de la politique du pouvoir en place.

L'office doit être à la disposition du Parlement, dans sa diversité, pour nourrir sa réflexion, pour fonder ou infonder, éléments objectifs à l'appui, des contre-propositions.

C'est la raison de notre amendement qui répond au souci exprimé par le Président de la République.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission n'a pas retenu cet amendement pour les mêmes raisons que celles qui l'ont conduit à rejeter celui de M. Dominati. Il mélange les logiques d'évaluation sur la durée et les logiques de contrôle qui nécessitent des chiffrages.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Le Gouvernement se range à l'avis de la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. M. Bataille et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 16, ainsi rédigé :

« Supprimer le deuxième alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958. »

La parole est à M. Jean-Paul Durieux.

M. Jean-Paul Durieux. Les missions de l'Office, comme on l'a rappelé de façon très forte, sont l'évaluation *ex ante* et *ex post* des politiques publiques afin de ne pas empiéter sur les compétences des autorités habilitées à le saisir, comme les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale. Il semble donc que la présence des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat est contradictoire avec les missions de l'office.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement.

Il a pour objet, vous l'avez compris, de supprimer de la délégation les membres de droit, c'est-à-dire les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des assemblées. S'agissant d'évaluer des politiques mettant en œuvre des fonds publics, la présence des présidents et des rapporteurs généraux des commissions des finances me semble, au contraire, s'imposer. Il s'agit, pour eux, de vérifier que, précisément, il n'y a pas empiètement. Qui peut mieux le faire que les principaux intéressés que sont le président et le rapporteur général de la commission des finances ?

Je propose donc, à titre personnel, le rejet de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Conforme à celui de la commission.

M. Jean-Claude Lefort. Il se range !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 16.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements n°s 10, 15, 20 et 22, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement, n° 10, présenté par MM. Colliard, Brard, Gremetz et les membres du groupe communiste est ainsi rédigé :

« Compléter le deuxième alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 par les mots : "des présidents des commissions permanentes". »

L'amendement, n° 15, présenté par M. Novelli est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, après le mot : "assemblées", insérer les mots : "ainsi que d'un vice-président de leurs autres commissions permanentes,". »

L'amendement n° 20, présenté par M. Jean-Pierre Thomas, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, après le mot : "assemblées", insérer les mots : "ainsi que d'un membre de chacune de leurs autres commissions permanentes désigné par le bureau de cette commission". »

L'amendement n° 22, présenté par M. Meylan et M. Laffineur, est ainsi rédigé :

« Après le deuxième alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, insérer l'alinéa suivant :

« - d'un représentant de chacune des cinq autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat désigné en leur sein. »

La parole est à M. Maxime Gremetz, pour soutenir l'amendement n° 10.

M. Maxime Gremetz. Il ne paraît pas juste de limiter aux seuls présidents des commissions des finances une présence de droit au sein de la délégation, ce qui lui donne *a priori* une connotation strictement financière, comme je l'expliquais dans mon intervention. Il serait notamment souhaitable que les présidents des commissions des affaires sociales et de la production en soient membres.

M. le président. La parole est à M. Hervé Novelli, pour soutenir l'amendement n° 15.

M. Hervé Novelli. Notre amendement a pour objet de faire de cet office parlementaire l'office de tous les membres de cette assemblée.

Se féliciter de la création de cet office – encore qu'il ne faille pas, comme l'a excellemment dit Laurent Dominati, lui rogner les ailes – est un peu court. Il faut aussi lui donner certains pouvoirs et qu'il soit reconnu par l'ensemble des membres du Parlement. Comment le serait-il si l'on n'y associe pas toutes les commissions permanentes ?

C'est l'objet de cet amendement qui institutionnalise la présence d'un vice-président de toutes les autres commissions permanentes comme membre de droit de cet office parlementaire.

Ainsi, il sera bien utilisé, mais aussi permettra d'assurer la représentation politique de manière plus exhaustive que ce n'est le cas puisqu'il élargit...

M. Maxime Gremetz. Il élargit à la majorité !

M. Hervé Novelli. ... le nombre des membres. Nous passerions ainsi de huit à seize membres pour la représentation de l'Assemblée nationale.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Thomas, pour soutenir l'amendement n° 20.

M. Jean-Pierre Thomas. Mon souci est double : non seulement associer les autres commissions permanentes, mais surtout, par cette augmentation de huit à seize, mieux respecter la proportionnalité des groupes pour la majorité et pour l'opposition. La grille d'analyse que propose l'amendement précédent contraint un peu cette proportionnalité à travers la grille mathématique de lecture de la vice-présidence. Pour « décoincer » notre système proportionnel, il me paraît nécessaire que l'élargissement joue à plein, que les commissions soient associées et que l'on puisse ainsi avoir une représentation équitable de tous les bancs de cette assemblée.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Michel Meylan, pour soutenir l'amendement n° 22.

M. Michel Meylan. Il me semble que les cinq commissions permanentes de l'Assemblée et du Sénat, en dehors de la commission des finances, devraient être représentées, puisque l'Office n'aura pas forcément à discuter que de questions financières ; il aura d'autres sujets à traiter.

Dans le même esprit, je propose que dix députés et dix sénateurs siègent dans cet office en plus des membres de droit et des représentants mentionnés parce qu'il faut une représentation proportionnelle.

M. Maxime Gremetz. Très bien !

M. le président. Vous avez, me semble-t-il, défendu aussi l'amendement n° 23.

M. Michel Meylan. En effet, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 10, 15, 20 et 22 ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. L'amendement, n° 10, de MM. Colliard, Brard et Gremetz a été rejeté par la commission et les autres n'ont pas été examinés, car déposés après la réunion tenue au titre de l'article 88 du règlement.

Je reconnais que ce débat est compliqué.

Je suis tout à fait sensible à la remarque de mes collègues soucieux d'associer les différentes commissions à l'office d'évaluation.

Comme nos collègues, j'ai pensé que l'affaire était importante et que les présidents de commission devaient être membres de droit de la délégation. Il y aurait ainsi une meilleure circulation de l'information entre eux. Je me suis alors demandé : pourquoi faire une délégation spéciale. N'est-on pas en train de reconstituer une conférence des présidents puisque tous les présidents de commission vont y siéger ? Les présidents de commission vont-ils avoir suffisamment de temps ? Vont-ils vraiment s'y intéresser ? Ne risquent-ils pas de demander à un de leurs collègues de les y représenter.

J'ai eu, comme notre collègue Novelli, l'idée des vice-présidents. Mais, de la même façon, les vice-présidents vont-ils être suffisamment motivés et comment appliquer la proportionnelle ? Je me suis dit que tout cela compliquait fichtrement les choses. Ne vaut-il mieux pas un nombre restreint de membres, motivés, bien choisis ? Plus vous augmentez le nombre, plus vous diluez le sentiment de responsabilité. Nous avons trop d'exemples, dans cette maison, d'organes dans lesquels siègent beaucoup de parlementaires et qui souffrent d'un absentéisme très fort parce que personne ne se sent vraiment porteur de responsabilité. C'est l'écueil que je voulais essayer d'éviter.

Finalement, j'en suis arrivé à la conclusion que le dispositif proposé dans la rédaction initiale de la proposition de loi par nos collègues Dominati et Fourgous, n'était pas mal. Il reprenait d'ailleurs la composition de la délégation parlementaire de l'office des choix scientifiques et technologiques. Et, finalement, telle est la position qu'a adoptée la commission spéciale, étant entendu que la proportionnelle s'appliquerait aux huit députés plus les deux membres de droit, c'est-à-dire à dix personnes, comme aux dix sénateurs. Dans la configuration actuelle de notre assemblée, cela permet à tous les groupes d'être représentés.

M. Jean-Claude Lefort. Ce n'est pas vrai !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Il y aurait, dans la configuration actuelle de l'Assemblée, quatre RPR, trois UDF, un communiste, un socialiste et un membre de République et Liberté, ce qui est équilibré.

Pour toutes ces raisons compliquées – motivation de nos collègues, bon fonctionnement de l'Office, application de la proportionnelle – je propose plutôt de maintenir la rédaction de la commission spéciale et donc de

rejeter les différents amendements. Je n'en comprends pas moins la motivation de leurs auteurs, que d'une certaine manière je partage, mais pour laquelle il n'existe pas de réponse technique satisfaisante.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Thomas.

M. Jean-Pierre Thomas. Alors, essayons d'être sage ! Et la sagesse, me semble-t-il, c'est un consensus autour de deux objectifs : élargir le nombre des membres pour assurer la proportionnalité des groupes et des tendances – je pensais que quels que soient les bancs sur lesquels ils siègent, nos collègues le partageaient – et associer les commissions permanentes – en tant que membres de la commission des finances, nous ne pouvons qu'être d'accord. L'amendement de M. Novelli, que j'avais en quelque sorte sous-amendé, me paraissait répondre à ces exigences par un compromis à peu près acceptable par tout le monde.

M. Maxime Gremetz. Nous sommes d'accord !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Il faut que nos collègues soient bien conscients des conséquences qu'aurait l'amendement de M. Novelli et de M. Thomas : la délégation passerait à trente membres : quatorze membres de droit – sept de l'Assemblée et sept du Sénat – plus seize autres membres – huit pour chacune des assemblées.

Que se passera-t-il, en fait ? Ne viendront que les parlementaires très motivés. Ils seront au nombre de trois, quatre, ou cinq.

M. Maxime Gremetz. Pourquoi en préjuger ? Tout dépend du rôle que jouera l'office et de son intérêt !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. C'est en tout cas le risque que vous courez !

Je rappelle que, dans le souci de constituer une équipe ramassée, mais soudée et présente, nous avons prévu un suppléant pour chacun des huit membres, qui participerait en tant que de besoin, système semblable à celui des commissions mixtes paritaires.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Thomas.

M. Jean-Pierre Thomas. L'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques fonctionne sur le même mode que celui que nous proposons. J'ajoute qu'il faut un nombre suffisant de membres pour que, l'expérience aidant, même si elle est récente, nous puissions faire fonctionner l'office.

M. le président. La parole est à M. Christian Bataille.

M. Christian Bataille. Je proposerai d'intégrer dans cette discussion l'amendement suivant, n° 17, qui tend à faire passer de huit à douze le nombre de députés et de sénateurs, pour améliorer justement la proportionnalité de la représentation.

Notre groupe est hostile à ce que l'office devienne une émanation supérieure des commissions. Nous n'en sommes certes pas là, mais nous pourrions aboutir à cette absurdité que serait un office, tout à fait centraliste, représentatif de commissions qui sont elles-mêmes déjà la représentation d'une majorité, nous éloignant ainsi de la proportionnalité que nous voulons faire prévaloir.

Par conséquent, je vous demande de prendre en considération mon amendement qui tend à respecter l'équilibre entre les deux assemblées, ce qui me semble fondamental.

M. le président. Pour la clarté du débat, mieux vaut nous en tenir pour l'instant aux quatre amendements en discussion.

La parole est à M. Hervé Novelli.

M. Hervé Novelli. M. Delalande ne m'a pas convaincu avec son argument selon lequel plus on est nombreux formellement, moins on le sera dans les faits. Je considère que l'on a quelque chance d'être un peu plus nombreux si l'on est seize plutôt que huit.

En revanche, l'argument de M. Thomas sur la nécessité d'une représentation politique la plus exhaustive possible me semble plus pertinent. Aussi me rallierai-je bien volontiers à son amendement qui est plus large et donc plus conforme à la proportionnalité que nous souhaitons tous. En conséquence, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 15 est retiré.

La parole est à M. Jean-Claude Lefort.

M. Jean-Claude Lefort. J'ai deux remarques à faire.

D'abord, depuis le début du débat je trouve insupportable la suspicion permanente qui plane sur l'esprit de responsabilité des députés.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale*, et **M. Jean-Pierre Delalande,** *rapporteur*. Mais non !

M. Jean-Claude Lefort. On les soupçonne de vouloir bloquer la procédure, de faire ceci ou cela. Nous ne sommes pas au jardin d'enfants !

M. Philippe Langenieux-Villard. Très bien !

M. Jean-Claude Lefort. Nous sommes des hommes et des femmes responsables, et ne pas conférer au Parlement le rôle qu'on prétend vouloir lui attribuer, ce serait tourner le dos aux promesses, sitôt qu'elles ont été prononcées. Je ne supporte pas cette mise en cause de l'esprit de responsabilité qui nous habite et nous anime constamment.

Ensuite – et j'adopterai un ton plus serein – je prétends que l'amendement qui prévoit seize membres est le plus à même d'assurer une représentation de tous les groupes. Il suffit de faire le calcul par rapport aux 577 députés pour voir si tous les groupes sont représentés ou non. Je dis qu'à huit ou dix, ce n'est pas le cas. Par conséquent, nous soutenons le chiffre de seize.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur*. Je voudrais éviter tout malentendu avec notre excellent collègue, M. Lefort : tout notre objectif a été, au contraire, de responsabiliser les parlementaires et de ne pas enlever au Parlement dans son ensemble le pouvoir de contrôle qui est le sien, pour le déléguer à une section du Parlement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20.

M. Maxime Gremetz. Nous ne sommes pas chauvins, nous votons pour !

(*L'amendement est adopté.*)

M. Maxime Gremetz. Vous êtes battus, messieurs de la commission spéciale !

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 22 n'a plus d'objet.

Je suis saisi de deux amendements n°s 17 et 23, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement, n° 17, présenté par M. Bataille et les membres du groupe socialiste et apparentés est ainsi rédigé :

« I. – Au début du troisième alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, substituer aux mots : « de 8 députés et de 8 sénateurs désignés, en tenant compte des membres de droit », les mots : « 12 députés et 12 sénateurs ».

« II. En conséquence, à la fin du quatrième alinéa du II de cet article, substituer au mot : "8", le mot : "12". »

L'amendement, n° 23, présenté par M. Meylan est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le troisième alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 :

“ – de 10 députés et de 10 sénateurs, en plus des membres de droit et des représentants mentionnés ci-dessus, de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes parlementaires”. »

Cet amendement a déjà été défendu.

La parole est à M. Christian Bataille, pour soutenir l'amendement n° 17.

M. Christian Bataille. Je retire mon amendement.

M. Michel Meylan. Je retire moi aussi mon amendement.

M. le président. Les amendements n°s 17 et 23 sont retirés.

M. Meylan et M. Laffineur ont présenté un amendement, n° 24, ainsi rédigé :

« Substituer à l'avant-dernier alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 les deux alinéas suivants :

« A l'exception des membres de droit, des suppléants sont désignés dans les mêmes conditions. Ceux-ci ne sont appelés à voter que dans la mesure nécessaire au maintien de la parité entre les deux assemblées. L'ordre d'appel est celui de leur désignation.

« Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel. »

La parole est à M. Michel Meylan.

M. Michel Meylan. Cet amendement se justifie par son texte même.

M. le président. En fait, il tombe.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Delalande, *rapporteur*. De toute façon, la commission ne l'avait pas examiné car il a été déposé tardivement. Au demeurant, il n'apporterait rien au dispositif.

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission spéciale*. C'est déjà prévu dans le texte !

M. le président. L'amendement n° 24 n'a plus d'objet.

M. Bataille et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 18, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa du II du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 :

« Au début de chaque session, la délégation élit son président et son vice-président, qui ne peuvent appartenir à la même assemblée. »

La parole est à M. Christian Bataille.

M. Christian Bataille. Il s'agit d'assurer l'équilibre entre la représentation de l'Assemblée nationale et celle du Sénat. Même si c'est bien l'esprit qui prévaudra, il vaut mieux l'écrire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Cet amendement n'a pas été examiné par la commission, mais il est contraire à ce qu'elle a adopté, puisqu'il propose de supprimer la présidence alternée des présidents des commissions des finances de chaque assemblée. Mon opinion personnelle est qu'il faut le repousser.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Avis conforme à celui de la commission, défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Bataille et les membres du groupe socialiste et apparentés ont présenté un amendement, n° 19, ainsi rédigé :

« A la fin du premier alinéa du III du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, substituer aux mots : "dans les domaines économique, social et financier ainsi qu'en matière d'évaluation", les mots : "en matière d'évaluation dans les domaines économique, social et financier". »

La parole est à M. Christian Bataille.

M. Christian Bataille. Cet amendement porte davantage sur le fond, puisqu'il tend à préciser que l'office est assisté d'un conseil scientifique composé de personnalités choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation dans les domaines économique, social et financier. Il faut bien montrer que l'évaluation est au cœur de la mission de l'office et n'est pas considérée comme annexe, ce que la rédaction initiale tendrait à laisser croire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission n'a pas examiné l'amendement n° 19 dont la rédaction me paraît restreindre plutôt qu'élargir la portée du texte, en limitant l'évaluation aux domaines économique, social et financier. Ce que nous voulions, au contraire, c'est qu'il puisse y avoir dans le conseil scientifique, outre des membres qui aient une compétence en matière économique, sociale et financière, des spécialistes de l'évaluation, puisqu'il en existe désormais. Pourquoi se priver de ce qui devrait être un apport utile ?

M. Arthur Paecht. L'amendement éliminerait le domaine militaire !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Par exemple !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Je me rallie à l'opinion de la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 19. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Dominati a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Compléter le V du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 par l'alinéa suivant :
" - lui-même". »

La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Mon amendement tend à donner à l'office la possibilité de s'autosaisir.

M. Maxime Gremetz. Pas de s'autoflageller ! (*Sourires.*)

M. Laurent Dominati. Il s'agit, en réalité, qu'il ait la capacité de se donner à lui-même certains sujets d'études, voire, tout simplement, de déterminer le calendrier de ses travaux.

Pour l'instant, la saisine est réservée aux présidents des commissions, aux présidents des groupes, à soixante députés, à quarante sénateurs. Comment la délégation organisera-t-elle ensuite ses travaux ? N'aura-t-elle pas la possibilité, en fonction de ces travaux, de décider elle-même de son ordre du jour ?

La proposition de loi initiale autorisait la saisine par un seul membre. Nous sommes revenus sur cette disposition qui était trop large. La délégation est maintenant suffisamment représentative des commissions et du Parlement, et sera suffisamment responsable – pour reprendre les paroles de M. Lefort – pour se saisir de sujets importants à la fois pour le Sénat et pour l'Assemblée nationale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission n'est pas favorable à cet amendement. M. Dominati revient en fait à son texte initial.

Pourquoi avons-nous écarté l'autosaisine ?

D'abord, la saisine est déjà large : l'office est saisi par le bureau de l'une ou de l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit à celle de soixante députés ou de quarante sénateurs ; elle peut encore être saisie par une commission spéciale ou une commission permanente.

Mais il y a une deuxième raison. Si nous suivions M. Dominati, nous doterions l'office de pouvoirs propres qui pourraient échapper au Parlement. Un seul parlementaire pourrait ainsi être plus fort que l'ensemble du Parlement. Ce qui serait contradictoire avec notre souci constant que cet office soit au service de l'ensemble du Parlement.

Je propose donc le rejet de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Défavorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. MM. Gremetz, Colliard, Brard et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 8 corrigé, ainsi rédigé :

« Compléter le V du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 par l'alinéa suivant :

« Dans les mêmes conditions des variantes de simulations peuvent être demandées sur le thème de l'étude qui a été choisi. »

La parole est à M. Maxime Gremetz.

M. Maxime Gremetz. Notre amendement tend à élargir la possibilité pour l'office de procéder à des simulations. Allez-vous nous le refuser ? Dans ce cas, je m'en vais tout de suite ou je demande une suspension de séance !

M. le président. Je laisse à l'appréciation de vos collègues cette lourde menace. (*Sourires.*)

Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande rapporteur. Cet amendement, mon cher collègue, n'a pas été adopté par la commission, je n'y peux rien ! Une telle disposition relève du fonctionnement interne de l'office – rien ne pourra empêcher de le faire –, elle n'est pas du domaine de la loi. C'est à l'office d'en décider dans son règlement intérieur.

M. Maxime Gremetz. Il peut donc avoir une vie indépendante !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances Conforme à celui de la commission, défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8 corrigé.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Dominati a présenté un amendement, n° 6, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa du VI du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 :

« Les membres de l'office disposent des pouvoirs définis par le IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. »

La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Cet amendement vise à donner aux membres de l'office les pouvoirs des rapporteurs spéciaux.

Si l'on ne permet pas à l'office de faire des études, de s'autosaisir, d'accéder largement à l'information, il risque de se transformer en simple commissariat au Plan de l'Assemblée nationale. Il doit tout de même conserver un certain nombre de pouvoirs.

Il est important que le Parlement se dote d'un tel outil. On peut aussi considérer que tout va très bien et continuer ainsi.

Pourquoi donner aux membres de l'office les pouvoirs dévolus aux rapporteurs spéciaux ? Tout simplement pour qu'ils aient accès aux informations. C'est essentiel pour que l'office soit capable de faire des travaux et des études.

La commission spéciale a décidé qu'il recevrait communication de tous renseignements d'ordre administratif et financier de nature à faciliter sa mission. On peut estimer que cette disposition sera suffisante pour qu'il ait les informations dont il aura besoin et qu'il ne faut pas lui accorder davantage de pouvoirs. Cependant, par cet amendement qui tend à revenir à la proposition initiale, je veux attirer l'attention de l'Assemblée nationale sur le fait que nous sommes tout de même en train de limiter un peu sa capacité opérationnelle. Il y aura ensuite une discussion au Sénat. Si on va plus loin dans la limitation de son champ d'étude, de ses pouvoirs ou de ses missions, il est évident qu'il ne servira à rien de le créer. Dans son souci de synthèse et de conciliation des différentes positions, le rapporteur ne doit donc pas aller plus loin. J'ai tenu à le préciser parce que je suis persuadé que cet amendement ne sera pas accepté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission, en effet, n'a pas retenu cet amendement.

Les pouvoirs définis par le IV de l'article 164 de l'ordonnance 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 sont, d'une part, les pouvoirs d'information et de communication – nous les avons retenus – et, d'autre part, le pouvoir dévolu aux rapporteurs spéciaux des commissions de finances, à savoir le contrôle sur pièces et sur place. Nous l'avons écarté pour ne pas mélanger les fonctions d'évaluation et de contrôle et ne pas mettre en cause les pouvoirs des commissions des finances. Si nous suivions M. Dominati, nous recréerions la confusion que, tout au long de notre texte, nous avons essayé d'éviter.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Défavorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. Maxime Gremetz. C'est vraiment le conformisme !

M. le président. M. Dominati a présenté un amendement, n° 12, ainsi rédigé :

« Après le premier alinéa du VI du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, insérer l'alinéa suivant :

“En cas de difficultés dans l'exercice de sa mission, l'office en informe le bureau de l'assemblée concernée ou la commission permanente qui l'a saisi, qui donnent à cette communication les suites qu'ils estiment appropriées”. »

La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Il s'agit, pour le coup, de suivre la logique de la commission spéciale.

Si l'office ne parvient pas à obtenir communication des renseignements qu'il a demandés, il faut qu'il se retourne vers ceux qui lui ont passé commande, le Bureau de l'Assemblée ou la commission qui l'a saisi, qui se tourneront alors vers les administrations ou les organismes concernés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission a été sensible à l'argumentation de M. Dominati et a adopté cet amendement, bien que la disposition soit sans doute d'ordre réglementaire.

Peut-être faudrait-il cependant supprimer le mot « permanente » car toutes les commissions sont concernées, spéciales ou permanentes.

M. le président. Monsieur Dominati, acceptez-vous de rectifier en ce sens votre amendement ?

M. Laurent Dominati. Tout à fait.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Favorable.

M. le président. La parole est à M. Arsène Lux.

M. Arsène Lux. Je suis contre l'amendement, d'une part parce qu'il relève du domaine réglementaire, d'autre part parce qu'il aurait un effet d'affichage désastreux, l'office reconnaissant d'entrée de jeu qu'il ne pourra pas avoir accès à certaines informations. C'est l'affaiblir par avance.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12 tel qu'il vient d'être rectifié, le mot « permanente » étant supprimé.

(L'amendement, ainsi rectifié, est adopté.)

M. le président. M. Lux a présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le VII du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 :

« VII. – Les travaux de la délégation sont communiqués à l'ensemble des parlementaires. Ils sont ensuite publiés, sauf décision contraire de la délégation. »

La parole est à M. Arsène Lux.

M. Arsène Lux. Depuis le début de la discussion, on a affirmé à de nombreuses reprises que la mission de l'office s'exerçait à l'égard de l'ensemble du Parlement et de chacun de ses membres. On a également indiqué à titre indicatif, M. Dominati en particulier, les domaines dont cet office aurait vraisemblablement à connaître et qui constituent effectivement des domaines essentiels, des problèmes de société comme on dit.

Or l'article tel qu'il nous est proposé aurait pour effet, au cas où la délégation estimerait utile de ne pas publier ses travaux, de restreindre l'information de la quasi-totalité des membres du Parlement. La mission de l'office serait complètement détournée.

M. Maxime Gremetz. Et la transparence ? Et la démocratie ?

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission n'a pas retenu cet amendement.

M. Maxime Gremetz. Heureusement !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Nous sommes favorables à la publicité complète, mais il est tout de même plus convenable que l'auteur de la saisine soit le premier destinataire des travaux de l'office, la délégation pouvant ensuite décider de ne pas les rendre publics s'il y a vraiment un problème considérable, mais ce devrait être exceptionnel. Le principe, c'est la publicité, après transmission à l'auteur de la saisine, par courtoisie.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Défavorable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Lefort.

M. Jean-Claude Lefort. Je suis contre l'amendement, pour deux raisons, d'une part parce que c'est une disposition d'ordre réglementaire, d'autre part parce que, de plus en plus, alors que cet outil devrait assurer une certaine transparence, on met une couche de peinture blanche sur la vitre, si bien que la transparence devient de plus en plus opaque.

Pour une fois, je suis donc de l'avis du rapporteur très spécial de la commission qui ne l'est pas moins ! *(Sourires.)*

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Je remercie M. Lefort de son sens de l'humour !

M. le président. La parole est à M. Arsène Lux.

M. Arsène Lux. Je ne comprends pas très bien l'argumentation de M. Lefort. L'objet de mon amendement est de faire en sorte que l'ensemble des parlementaires soient

informés des conclusions de l'étude à laquelle l'office a procédé. Je crois que c'est cela la transparence. Il ne s'agit pas de ne pas les publier. La transparence n'est pas du tout assurée avec le texte qui est proposé, vingt parlementaires pouvant décider qu'il n'y a pas lieu de communiquer à l'ensemble de leurs collègues les conclusions d'une étude à laquelle il a été procédé.

M. Maxime Gremetz. Nous sommes pour la transparence totale ! Que ce soit dit !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Le Gouvernement a présenté un amendement, n° 26, ainsi rédigé :

« Compléter le VII du texte proposé pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 par les mots : "et à l'exception des documents de service visés au VI ci-dessus". »

La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Le Gouvernement souhaite que les notes de service internes à l'administration, qui seront communiquées de plein droit à l'office, ne soient pas publiées en tant que telles.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement.

A titre personnel, je comprends bien le souci du Gouvernement et, dans une certaine mesure, je le partage assez largement, mais je ne suis pas sûr que cela soit bien réaliste.

M. Maxime Gremetz. Pour une fois, il a raison !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. L'information filtrera, en effet. Vaut-il mieux que les documents soient distillés dans le *Canard enchaîné* ou bien que le Gouvernement prenne l'habitude de jouer la carte de la transparence absolue ? Je ne sais pas quoi répondre et je m'en remets donc à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 26. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 3, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 3, ainsi modifié, est adopté.)

Après l'article 3

M. le président. M. Cornillet a présenté un amendement, n° 21, ainsi libellé :

« Après l'article 3, insérer l'article suivant :

« A. – Après l'article 6 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 6 *quinquies* ainsi rédigé :

« Art. 6 *quinquies*. – I. – La délégation parlementaire dénommée Office parlementaire pour la planification et l'aménagement du territoire a pour mission d'informer le Parlement sur l'élaboration et l'exécution des plans ainsi que sur les mesures prises en matière d'aménagement du territoire.

« A cet effet, elle recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations. Elle peut demander à entendre des ministres ainsi que des représentants des collectivités locales. Elle peut recueillir l'avis d'organisations syndicales et professionnelles, d'associations et de personnalités qualifiées.

« II. – La délégation est composée de seize députés et de seize sénateurs désignés de façon à assurer au sein de chaque assemblée une représentation proportionnelle des groupes politiques et des commissions permanentes. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

« Pour chaque titulaire, un suppléant est désigné dans les mêmes conditions.

« Au début de chaque première session ordinaire, la délégation élit son président et son vice-président, qui ne peuvent appartenir à la même assemblée.

« III. – La délégation est assistée d'un conseil scientifique composé de quinze personnalités choisies en raison de leur compétence dans les domaines de la planification et de l'aménagement du territoire

« Les membres du conseil scientifique sont désignés pour trois ans dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation.

« Le conseil scientifique est saisi dans les conditions prévues par le règlement intérieur de la délégation, chaque fois que celle-ci l'estime nécessaire.

« IV. – Dans le cadre de ses activités, la délégation peut décider de tenir des réunions conjointes avec une section du conseil économique et social ou avec le comité des finances locales.

« V. – La délégation est obligatoirement saisie des projets de lois de programmes ou de plans et des projets ou propositions de lois concernant l'aménagement du territoire.

« VI. – La délégation peut par ailleurs être saisie par :

« 1° 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 et de quarante sénateurs ;

« 2° une commission spéciale ou permanente.

« VII. – Les travaux de la délégation peuvent être publiés. Les travaux réalisés à la suite d'une des saisines prévues au paragraphe VI du présent article ne peuvent être publiés par la délégation qu'après avoir recueilli l'avis sur ceux-ci de l'auteur de la saisine.

« VIII. – La délégation établit son règlement intérieur ; celui-ci est soumis à l'approbation des Bureaux des deux assemblées.

« IX. – Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7 ci-dessous.

« B. – L'article 2 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification est ainsi rédigé :

« Art. 2. – Conformément à l'article 6 *quater* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées, l'Office parlementaire pour la planification et l'aménagement du territoire est chargé d'informer l'Assemblée nationale et le Sénat sur l'élaboration et l'exécution des plans. A cette fin, le Gouvernement lui communique tout document nécessaire à l'accomplissement de sa mission. »

La parole est à M. Thierry Cornillet.

M. Thierry Cornillet. Lorsque j'avais proposé de créer un office parlementaire destiné à suivre la politique d'aménagement du territoire lors de la discussion du projet de loi relatif au développement du territoire présenté par M. Pasqua, mon amendement n'avait pas été accepté. Le renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement n'était, semble-t-il, pas dans l'air du temps.

Il semblerait que les opinions évoluent et je saisis donc cette occasion de reprendre cette proposition aujourd'hui, en espérant être suivi.

La création de l'office d'évaluation des politiques publiques va dans le bon sens, naturellement, mais je crains qu'il ne soit trop généraliste et budgétaire. L'aménagement du territoire est un sujet spécifique, qui doit être suivi par des gens qui s'y attellent complètement. C'est typiquement une politique transverse et pluriannuelle qui va devoir s'exprimer, d'autant que nous aurons à voter le schéma national d'aménagement du territoire. Ainsi que le rappelait M. le secrétaire d'Etat, bien que nous ayons parfaitement conscience de l'intérêt national, on peut craindre que certains d'entre nous, pour ne pas dire la totalité, n'oublent pas qu'ils sont élus d'une circonscription. Il serait peut-être bon que le Parlement, sur cette matière fondamentale, même si elle est un peu passée de mode ces mois-ci, qui est l'aménagement du territoire, ait une vision parlementaire.

Je profite donc de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui pour soumettre à votre sagacité et peut-être à votre adhésion la création d'un office parlementaire pour la planification et l'aménagement du territoire. Pour sa composition, vous pouvez vous rapporter au texte de l'amendement. Il n'est en rien très différent de l'office des choix technologiques.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. La commission n'a pas examiné cet amendement. Honnêtement, en dépit de toute l'amitié que j'ai pour vous, monsieur Cornillet, il me paraît hors sujet.

Cela dit, l'article 2 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification prévoit déjà dans chacune de nos deux assemblées, l'Assemblée nationale et le Sénat, une délégation parlementaire pour la planification chargée d'informer les assemblées sur l'élaboration et l'exécution du Plan. Par conséquent, vous avez déjà satisfaction.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le secrétaire d'Etat aux finances. Défavorable !

M. le président. La parole est à M. Thierry Cornillet.

M. Thierry Cornillet. C'est simplement la transformation de cette délégation en office que je propose.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Christian Bataille, pour le groupe socialiste.

M. Christian Bataille. La discussion n'a pas permis d'apporter à ce texte les changements de fond qui en auraient fait un texte important. Par conséquent, il reste une coquille vide qui joue sur les apparences sans transformer nos méthodes de travail. Le groupe socialiste votera donc contre.

M. le président. Pour le groupe communiste, la parole est à M. Maxime Gremetz.

M. Maxime Gremetz. Comme je l'ai expliqué dans mon intervention, l'intention est bonne, mais il faut un contenu. Or, tel qu'il est, cet office ne correspond pas à l'objectif affirmé au départ. Je l'ai démontré, je n'y reviens pas.

De plus, l'esprit d'ouverture est égal à celui de la nuit dernière. C'est peu dire en l'occurrence ! Aucun des amendements que nous avons proposés n'a été retenu.

M. Arsène Lux. Heureusement !

M. Maxime Gremetz. Ils n'étaient sans doute pas tous mauvais mais la majorité a choisi de limiter la transparence et la démocratie.

Dans ces conditions, comme nous ne désespérons jamais et comme nous avons l'intention de faire partie de l'office...

M. Arthur Paecht. Il a donc un contenu !

M. Maxime Gremetz. Absolument ! C'est nous !
... et d'y travailler...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission.* A partir de ce moment, il faut voter pour !

M. Maxime Gremetz. ... Nous nous abstenons.

M. le président. La parole est à M. Gilles Garrez, pour le groupe du RPR.

M. Gilles Carrez. Le groupe du RPR se félicite de la création rapide de cet office parlementaire. Loin d'être une coquille vide, il aura au contraire un rôle d'évaluation *ex ante* et *ex post* très important des politiques publiques. Nous nous félicitons également de la qualité des travaux de la commission spéciale.

M. le président. La parole est à M. Laurent Dominati, au nom du groupe de l'UDF.

M. Laurent Dominati. L'office parlementaire sera ce que les parlementaires en feront. Il aura l'autorité qu'aura le Parlement...

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission.* Absolument !

M. Laurent Dominati. ... et j'espère qu'il contribuera à le revaloriser, notamment face à l'exécutif.

Je me réjouis à mon tour, au nom du groupe de l'UDF, que le Gouvernement ait bien voulu inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour, et je salue le président et le rapporteur de la commission spéciale pour l'esprit consensuel et pour la sagesse dont ils ont fait preuve.

Notre groupe se prononcera pour.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.
(*L'ensemble de la proposition de loi est adopté.*)

2

FIXATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra jusqu'au dimanche 30 juillet inclus a été ainsi fixé en conférence des présidents :

Demain, mercredi 19 juillet à quinze heures :

Proposition de loi sur l'office parlementaire d'évaluation de la législation.

Jeudi 20 juillet à neuf heures trente :

Texte de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture de la proposition de loi sur le taux normal de la TVA ;

Deuxième lecture du projet de loi de règlement du budget de 1993.

Mercredi 26 juillet à quinze heures :

Convention, adoptée par le Sénat, sur la sûreté nucléaire ;

Texte de la commission mixte paritaire ou nouvelle lecture du projet de loi portant amnistie ;

Projet, adopté par le Sénat, portant transposition de la directive sur la restitution des biens culturels.

Jeudi 27 juillet à neuf heures trente :

Projet sur le contrat initiative-emploi ;

Projet sur l'emploi et la sécurité sociale ;

Ces deux textes donnant lieu à une discussion générale commune.

A quinze heures et vingt et une heures trente :

Deuxième lecture du projet de loi constitutionnelle ;
Suite de l'ordre du jour du matin.

Vendredi 28 juillet à neuf heures trente, quinze heures et éventuellement vingt et une heures trente :

Suite du projet de loi sur le contrat initiative-emploi ;

Suite du projet de loi sur l'emploi et la sécurité sociale ;

Navettes diverses.

Éventuellement, samedi 29 et dimanche 30 juillet :

Navettes diverses.

Demande d'examen selon la procédure d'adoption simplifiée

M. le président. Par ailleurs, la conférence des présidents a été saisie d'une demande tendant à l'application de la procédure d'adoption simplifiée à la discussion de la convention sur la sûreté nucléaire.

Il peut être fait opposition à cette demande, dans les conditions prévues à l'article 104 du règlement, jusqu'au mardi 25 juillet à dix-huit heures.

3

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION

M. le président. J'ai reçu, le 18 juillet 1995, de M. Jean-Pierre Delalande, une proposition de résolution tendant à modifier l'article 146 du règlement de l'Assemblée nationale.

Cette proposition de résolution, n° 2165, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Mercredi 19 juillet 1995 à quinze heures, séance publique :

Discussion de la proposition de loi n° 2104 de M. Pierre Mazeaud tendant à créer un office parlementaire d'évaluation de la législation ;

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2161).

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

**ORDRE DU JOUR ÉTABLI
EN CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS**

(Réunion du mardi 18 juillet 1995)

L'ordre du jour des séances que l'Assemblée tiendra, au cours de la session extraordinaire, est ainsi fixé jusqu'au dimanche 30 juillet 1995 inclus :

Mercredi 19 juillet, l'après-midi, à quinze heures :

Discussion des conclusions du rapport sur la proposition de loi de M. Pierre Mazeaud tendant à créer un office parlementaire d'évaluation de la législation (n°s 2104, 2161).

Jeudi 20 juillet, le matin, à neuf heures trente :

Discussion, soit sur rapport de la commission mixte paritaire, soit en nouvelle lecture, de la proposition de loi tendant à relever de 18,6 p. 100 à 20,6 p. 100 le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée à compter du 1^{er} août 1995.

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1993 (n° 2164).

Mercredi 26 juillet, l'après-midi, à quinze heures :

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation d'une convention sur la sûreté nucléaire (n°s 2139, 2158).

Ce texte faisant l'objet d'une demande d'application de la procédure d'adoption simplifiée (art. 103 à 107 du règlement).

Discussion, soit sur rapport de la commission mixte paritaire, soit en nouvelle lecture, du projet de loi portant amnistie.

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, portant transposition de la directive n° 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre (n° 2162).

Jeudi 27 juillet, le matin, à neuf heures trente :

Discussion :

- du projet de loi instituant le contrat initiative-emploi ;
- du projet de loi relatif à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale.

(Discussion générale commune.)

L'après-midi, à quinze heures et le soir, à vingt et une heures trente :

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi constitutionnelle portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

Suite de l'ordre du jour du matin.

Vendredi 28 juillet, le matin, à neuf heures trente, l'après-midi, à quinze heures et, éventuellement, le soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion du projet de loi instituant le contrat initiative-emploi.

Suite de la discussion du projet de loi relatif à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale.

Navettes diverses.

Éventuellement, samedi 29 et dimanche 30 juillet :

Navettes diverses.