

Réunion du Bureau du mercredi 9 octobre 2019

Point n° 6

Groupes d'études

(Rapport de M. Sylvain Waserman, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études)

Le 6 mars dernier, le Bureau avait confié à la délégation que je préside le soin d'établir un bilan consolidé d'une année et demie d'activité des groupes d'études, à la suite de l'agrément donné à 9 groupes supplémentaires¹ sur un total de 20 demandes de création de groupes d'études qui nous étaient soumises.

Depuis lors, le nombre de groupes d'études atteint le chiffre record de 122², alors que 6 nouvelles demandes ont été formulées entre mars et septembre³. La délégation n'a pas encore examiné ces 6 demandes, dans l'attente des décisions que le Bureau est appelé à prendre aujourd'hui, mais également parce que la situation actuelle atteint un point critique, qui menace non seulement le fonctionnement pratique des groupes d'études, mais risque aussi de retirer à notre système sa cohérence, sa lisibilité et même son sens.

Il est d'ailleurs frappant d'observer la différence de pratiques avec le Sénat, où ce sont les commissions permanentes qui sont à l'origine des groupes d'études, dont le nombre total s'élève à seulement 22, chaque groupe étant présidé par un seul sénateur.

Dans notre Assemblée, les 122 groupes d'études correspondent, par le jeu des co-présidences, à 181 postes de présidents. Ce record historique accentue la tendance des dernières années, puisque l'on est passé d'une vingtaine de groupes d'études dans les années 1970 à une quarantaine dans les années 1980, pour dépasser la centaine à partir des années 2000.

L'une des conséquences de ce « trop plein » est la multiplication des matières abordées par plusieurs groupes à la fois.

¹ « Sapeurs-pompiers volontaires » ; « Gastronomie » ; « Spectacle vivant » ; « Élevage pastoral » ; « Entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires » ; « Hydrogène » ; « Prévention santé » ; « Objectifs de développement durable » ; « Air et santé : impact sur la santé de la qualité de l'air intérieure et extérieure ».

² Lors de sa réunion du 20 décembre 2017, le Bureau avait procédé à la reconstitution des groupes d'études pour la XV^e législature, en arrêtant une liste de 113 groupes.

³ Sur les sujets suivants : « Îles du Ponant » (demande de Didier Le Gac), « Espace » (Stéphane Trompille), « Mobilités innovantes » (Marie-Ange Magne), « Après-mine » (Xavier Paluszkiwicz), « Rénovation énergétique » (Marjolaine Meynier-Millefert), « Français en mobilité internationale » (Amélia Lakrafi).

L'exemple du numérique est éloquent : il s'agit indéniablement d'un sujet transversal, qui dépasse le champ de compétence d'une seule commission permanente ; mais là où le Sénat a créé un groupe d'études sur le numérique, l'Assemblée dispose de 5 groupes distincts : « *Cybersécurité et souveraineté numérique* », « *Économie numérique de la donnée, de la connaissance et de l'intelligence artificielle* », « *Internet et société numérique* », « *Santé et numérique* » et même « *Démocratie participative et e-démocratie* ».

On pourrait multiplier les exemples qui plaident pour une rationalisation de ce qui risque, sinon, de devenir un « maquis ». Il nous appartient, en effet, de veiller à la cohérence des périmètres des groupes d'études de l'Assemblée nationale, car j'ai, comme notre Président et comme beaucoup d'entre vous je pense, la conviction que la multiplication des organes internes amoindrit la lisibilité des travaux parlementaires.

Au-delà, la coexistence de 122 groupes ne va pas sans poser des problèmes de fonctionnement, qui peuvent se révéler dissuasifs : difficultés à disposer d'un secrétariat administratif, indisponibilité des salles de réunion pour procéder à des auditions...

Face à ce constat, le Bureau a confié à la délégation le soin de procéder à un bilan de l'activité effective des groupes d'études, afin d'identifier ceux qui n'auraient pas une activité soutenue et d'en tirer éventuellement des conséquences sur leur avenir. Il ne s'agit nullement de tenter de brider l'initiative parlementaire, mais – comme je l'ai rappelé – de garantir la cohérence et l'efficacité d'ensemble de ces instances.

J'ai écrit, en juillet dernier, à tous les présidents de groupes d'études, afin de leur faire part de la démarche lancée par le Bureau, et j'ai recueilli auprès des secrétaires administratifs un certain nombre d'informations objectives sur l'activité des groupes depuis leur reconstitution fin 2017. Le bilan que nous avons établi fait apparaître plusieurs éléments :

– les effectifs des groupes sont très disparates : si la moyenne s'établit à 38 députés par groupes d'études, certains en comptent bien davantage et l'on dénombre même 4 groupes qui réunissent plus de 100 membres⁴. En sens inverse, certains groupes d'études n'ont attiré qu'une dizaine de députés dans leurs rangs, voire moins⁵ ;

– les contrastes sont extrêmement forts entre les groupes les plus dynamiques – un cinquième d'entre eux ayant porté à notre connaissance plus de 10 événements institutionnels – et ceux qui affichent une activité très faible ou quasi nulle. Il apparaît même que plus d'un tiers des groupes d'études a organisé moins de 3 événements au total (réunions, auditions, colloques ou déplacements) depuis leur création⁶ ;

⁴ Les groupes les plus nombreux sont les suivants : « *Vigne, vin et œnologie* » (112 membres), « *Chasse et territoires* » (118 membres), « *Fin de vie* » (134 membres) et « *Enjeux de la ruralité* » (176 membres).

⁵ Ainsi des groupes « *Îles d'Amérique du Nord et Clipperton* » (14 membres), « *Îles anglo-normandes* », « *Surendettement* », « *Langue des signes* » (13 membres), « *Assurances* », « *Économie participative et collaboratrice* » (12 membres), « *Crises et risques majeurs* », « *Aviculture* » (11 membres), « *Jardins, paysages, horticulture, parcs et forêts* », « *Sahara occidental* » (9 membres), « *Peuple tamoul* » (6 membres) et « *Mondialisation – régulation économique et sociale* » (1 membre).

⁶ Au total, le bilan fait apparaître la répartition suivante pour l'activité des groupes d'études :

- 10 événements ou plus : 22 % (27 groupes)
- 6 à 9 événements : 21 % (25 groupes)
- 3 à 5 événements : 23 % (28 groupes)
- 2 événements : 13 % (16 groupes)
- 1 événement : 9 % (11 groupes)
- 0 événement : 12 % (15 groupes)

– les groupes d'études, dont l'activité est régulière et soutenue ou l'existence bien identifiée, doivent à l'évidence être pérennisés ⁷ ;

– en revanche, d'autres pourraient être conduits à cesser leur activité :

- soit parce que leur mission se trouve désormais accomplie ;
- soit, à l'inverse, qu'elle soit devenue obsolète ;
- soit, encore, que leur objet ait été satisfait par d'autres moyens ;
- soit, enfin, que leur activité n'ait pu – pour diverses raisons – être suffisamment soutenue.

Dans ces conditions et à partir de ces critères objectifs, la délégation propose de mettre fin à l'activité des 28 groupes d'études suivants, qui ont organisé seulement un ou deux événements depuis décembre 2017 (qu'il s'agisse de réunions, de colloques ou de déplacements) :

- « *Aviculture* » [présidence : Boris VALLAUD (SOC)]
- « *Commerce, artisanat et métiers d'art* » [présidence : Bernard REYNÈS (LR) et Bruno FUCHS (MODEM)]
- « *Crises et risques majeurs* » [présidence : Jean-Michel JACQUES (LaREM)]
- « *Démocratie participative et e-démocratie* » [présidence : Valérie PETIT (LaREM)]
- « *Diplomatie économique avec l'Afrique* » [présidence : Patrice ANATO (LaREM) et Vincent LEDOUX (UDI-Agir)]
- « *Économie participative et collaboratrice* » [présidence : François-Michel LAMBERT (LT)]
- « *Enjeux de rénovation des quartiers et habitants dégradés (logement)* » [présidence : Mickaël NOGAL (LaREM) et Stéphane PEU (GDR)]
- « *Enseignement privé sous contrat et hors contrat* » [présidence : Patrick HETZEL (LR)]
- « *Famille et adoption* » [présidence : Michèle TABAROT (LR)]
- « *Francophonie* » [présidence : Ramlati ALI (LaREM)]
- « *Îles anglo-normandes* » [présidence : Philippe GOSSELIN (LR)]
- « *Îles d'Amérique du nord et Clipperton* » [présidence : Philippe FOLLIOT (LaREM)]
- « *Internet et société numérique* » [présidence : Paula FORTEZA (LaREM) et Hervé SAULIGNAC (SOC)]
- « *Jardins, paysages, horticulture, parcs et forêts* » [pas de président depuis la fin de mandat de Grégory GALBADON (LaREM)]
- « *Langue des signes* » [présidence : Marianne DUBOIS (LR)]
- « *L'industrie agro-alimentaire face aux enjeux de l'alimentation* » [présidence : Frédéric DESCROZAILLE (LaREM) et Richard RAMOS (MODEM)]

⁷ On peut citer les groupes d'études « *Économie maritime* » (24 événements, 39 membres), « *Chrétiens d'Orient* » (17 événements, 48 membres), « *Condition animale* » (17 événements, 44 membres), « *Sport* » (17 événements, 57 membres), « *Secteur aéronautique et spatial* » (16 événements, 49 membres), « *Vigne, vin et œnologie* » (16 événements, 112 membres), « *Fin de vie* » (15 événements, 134 membres), « *Mineurs non accompagnés* » (14 événements, 41 membres), « *Littoral* » (14 événements, 28 membres) et « *Enjeux de la ruralité* » (14 événements, 176 membres).

- « *Lutte contre les addictions* » [présidence : Michèle PEYRON (LaREM)]
- « *Métiers de la sécurité* » [présidence : Christophe DI POMPEO (LaREM)]
- « *Mondialisation – régulation économique et sociale* » [présidence : Hervé BERVILLE (LaREM)]
- « *Pêche de loisir* » [présidence : Jean-Michel CLÉMENT (LT)]
- « *Politique aéroportuaire* » [présidence : Zivka PARK (LaREM)]
- « *Professions paramédicales* » [présidence : Annie CHAPELIER (LaREM) et Jean-Carles GRELIER (LR)]
- « *République et religions* » [présidence : Pierre HENRIET (LaREM)]
- « *Route et sécurité routière* » [présidence : Benoit SIMIAN (LaREM)]
- « *Sécurité* » [présidence : Jean-Michel FAUVERGUE (LaREM)]
- « *Surendettement* » [présidence : Charles DE COURSON (LT)]
- « *Trufficulture* » [présidence : Arnaud VIALA (LR) et Jean-Pierre CUBERTAFON (MODEM)]
- « *Urbanisme* » [présidence : Sébastien CAZENOVE (LaREM) et Serge LETCHIMY (SOC)].

Cette conclusion ne traduit évidemment pas une quelconque défiance pour tel ou tel sujet et il va de soi que personne ne met en doute l'expertise forte, l'intérêt ancien ou l'investissement personnel incontestable des députés concernés. La seule question est de savoir si le groupe d'études était la forme la plus adéquate pour eux et si l'organisation de réunions sous couvert du groupe d'études constituait un format adapté.

La très faible activité collective de ces groupes – qui peut se combiner avec une activité autonome des députés sur le même sujet mais en dehors du groupe – prouve que la mise en place d'une structure spécifique n'était pas le bon outil pour servir la cause défendue. Ces causes ont pu et peuvent être mieux défendues ailleurs – notamment au sein des commissions permanentes, des délégations parlementaires ou à l'occasion de missions d'informations ponctuelles, voire dans d'autres groupes d'études au champ connexe.

S'il est certainement des cas (rares) où la dynamique d'équipe n'a pas pris, les raisons n'en sont pas liées aux personnes mais souvent à une inadaptation entre la finalité poursuivie et le moyen utilisé, le groupe d'études ne s'étant pas imposé comme le lieu institutionnel idoine pour une réflexion sur telle ou telle question.

Si le Bureau suit les propositions de la délégation, je me propose d'adresser à chaque député concerné par notre décision un courrier expliquant les motifs pour lesquels il est mis un terme à l'existence de son groupe d'études. Face au risque de mauvaise compréhension du sens de notre démarche, nous pourrions convenir qu'un prochain Bureau pourrait, sur le rapport de la délégation, examiner les difficultés éventuelles.