



...la proposition de loi tendant à

SUPPRIMER CERTAINES STRUCTURES, COMITÉS, CONSEILS ET COMMISSIONS « THÉODULE » DONT L'UTILITÉ NE SEMBLE PAS AVÉRÉE

La proposition de loi tendant à *supprimer certaines structures, comités, conseils et commissions « Théodule » dont l'utilité ne semble pas avérée*, présentée par Nathalie Goulet, a pour objectif **la rationalisation des instances délibératives et consultatives**. Elle s'inscrit ainsi dans le prolongement d'**une démarche en faveur de la simplification de l'action publique**, entamée dès les années 2000 et poursuivie plus récemment par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (dite « loi ASAP ») et le projet de loi de simplification de la vie économique, encore en discussion.

Telle que déposée, la proposition de loi visait à supprimer 27 comités. Souscrivant à l'objet de la proposition de loi, **la commission s'est néanmoins attachée à faire preuve de discernement dans la détermination des instances à supprimer**, et, à l'initiative du rapporteur, Hervé Reynaud, a ainsi écarté certaines instances du texte, tout en prévoyant par ailleurs la suppression de cinq nouvelles instances.

1. LA POURSUITE DE LA DÉMARCHÉ DE RATIONALISATION DES INSTANCES CONSULTATIVES ET DÉLIBÉRATIVES

A. LA MAÎTRISE DU NOMBRE D'INSTANCES : UN ENJEU DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Les instances collégiales placées auprès du Premier ministre et des autres membres du Gouvernement participent d'une forme d'« administration consultative »¹. La création de telles instances procède de plusieurs considérations : avoir recours à une expertise, associer à la décision publique des professionnels ou des groupes d'intérêts, permettre le dialogue social ou encore incarner la priorité accordée à une politique publique. Lorsqu'y participent des parlementaires, ces instances peuvent également constituer une modalité de contrôle de l'action du Gouvernement par les assemblées parlementaires.

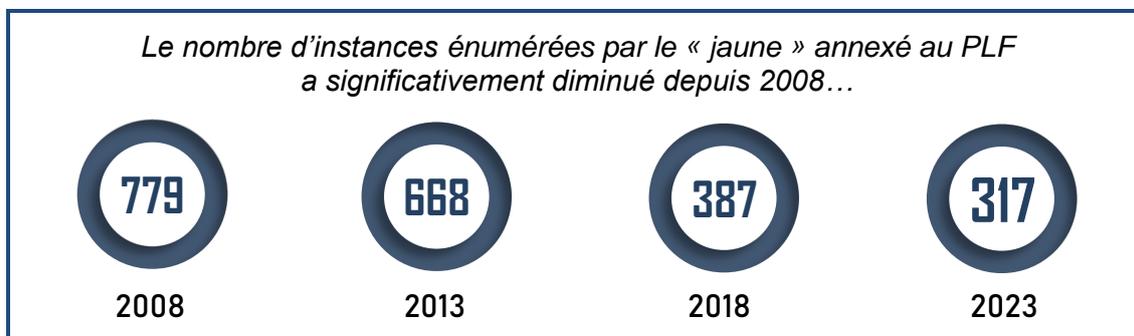
La surabondance de ces instances collégiales est devenue un symptôme **de dysfonctionnement de l'État**, à la fois source **de lourdeur, de coût et d'inefficacité**.

Alors que leur nombre exact est longtemps demeuré inconnu, un travail de recensement de ces instances est désormais mené chaque année au sein **d'un document annexé au projet de loi de finances de l'année**, qui présente la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France prévues par les textes législatifs et réglementaires, ainsi que leur coût de fonctionnement des trois années précédentes, la justification de l'évolution de ce coût, le nombre de leurs membres et le nombre de leurs réunions tenues lors des trois années précédentes.

¹ Sur cette notion, voir l'étude annuelle du Conseil d'État de 2011 : « Consulter autrement, participer effectivement ».

Présentée comme une priorité par les gouvernements successifs depuis le début des années 2000, **la rationalisation des instances collégiales** auprès du Gouvernement s'est traduite par la réduction importante du nombre de ces instances, qui a été divisé **par 2,5 depuis 2008**.

En 2023, le nombre des instances consultatives ou délibératives recensées dans ce document s'élevait à 317, en légère augmentation par rapport à l'année précédente (313) ; il est néanmoins très inférieur à celui constaté en 2013 (594) ou en 2008 (799).



La politique de rationalisation du nombre d'instances consultatives et délibératives a pris trois formes principales :

- **la limitation des créations**, par la règle du « un pour un », en vertu de laquelle toute création d'une nouvelle commission consultative doit s'accompagner de la suppression d'une commission existante, exigence portée en 2018 à la suppression de deux instances pour toute création ;
- pour les instances consultatives de niveau réglementaire, **une durée d'existence limitée, qui ne peut excéder cinq ans**, et l'exigence d'une étude d'impact ayant notamment pour objet d'établir que « *la mission impartie à la commission répond à une nécessité et n'est pas susceptible d'être assurée par une commission existante* »¹ ;
- **des suppressions et fusions d'instances**, menées à intervalles réguliers par voie législative ou réglementaire.

Cette entreprise de rationalisation s'est néanmoins heurtée à **la base législative de certains comités**, la majorité des suppressions ayant été réalisée par décret ces quinze dernières années. Néanmoins, depuis 2017, deux lois ont procédé à la suppression de plusieurs commissions ou conseils :

- dix instances ont été supprimées par la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement ;
- treize l'ont été par la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite « ASAP ».

Malgré ces avancées notables, les deux précédents premiers ministres, Gabriel Attal et Michel Barnier, ont tous deux réaffirmé **la priorité que constitue la réduction du nombre d'instances collégiales**. En cohérence, l'article 1^{er} du **projet de loi de simplification de la vie économique**, adopté en première lecture par le Sénat et en cours d'examen par l'Assemblée nationale, **prévoit la suppression de cinq instances consultatives**.

B. UN TEXTE QUI SE CONCENTRE SUR LES INSTANCES LES MOINS ACTIVES

La proposition de loi présentée par Nathalie Goulet et examinée dans le cadre de l'ordre du jour réservé du groupe Union centriste vise à poursuivre le travail engagé ces dernières années, en proposant la suppression de 27 structures.

Afin d'identifier les instances devenues inutiles ou désuètes, l'auteur de la proposition de loi a premièrement relevé, grâce au suivi de la fréquence des réunions effectué au sein de l'annexe budgétaire au projet de loi de finances, **les instances inactives ou en forte**

¹ Article R.* 133-2 du code des relations entre le public et l'administration.

baisse d'activité. La proposition de loi vise à ce titre la Commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs, dont la dernière réunion remonte à 2012, le Conseil stratégique de la recherche, qui ne s'est pas réuni depuis 2015 ainsi que le Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle, inactif depuis 2021.

Le texte prévoit également la suppression de plusieurs instances dont **les missions ont semblé trop similaires avec celles d'autres structures** – à l'instar du Comité du secret statistique, dont il est proposé la fusion avec Conseil national de l'information statistique – ainsi que des structures dont **les prérogatives sont de nature à entraver la célérité et la réactivité de la prise de décision administrative.**

L'auteur de la proposition de loi a par ailleurs rappelé que le périmètre retenu n'intègre pas les instances déconcentrées ou décentralisées, pour lesquelles il est également urgent d'engager **la même entreprise de simplification de l'action publique au niveau local.**

2. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE INITIATIVE BIENVENUE EN FAVEUR D'UNE RÉDUCTION DU NOMBRE D'INSTANCES, DONT LE PÉRIMÈTRE DOIT ÊTRE AJUSTÉ

A. LA SUPPRESSION JUSTIFIÉE DE CERTAINES INSTANCES

Souscrivant à l'objet de la proposition de loi, la commission souligne que la suppression des « comités Théodule » et des autres instances collégiales contribue à **la simplification des procédures administratives**, à la lisibilité de l'action publique et à la réduction des dépenses publiques – même si ce dernier paramètre ne doit pas être exagéré dès lors que les instances les moins actives sont le plus souvent celles dont le coût de fonctionnement est le plus faible, quand il n'est pas nul.

Le rapporteur s'est attaché à **faire preuve de discernement** dans la détermination des instances à supprimer, en retenant trois critères principaux :

- **l'objet de l'instance**, avec une attention particulière accordée aux instances de concertation, qui ne participent pas à la mise en œuvre d'une procédure déterminée ;
- **la nécessité d'une base législative**, un grand nombre d'instances consultatives ne relevant pas du domaine de la loi ;
- **la réalité de son activité et son intérêt.**

Si la fréquence des réunions de l'instance doit être prise en compte à cet effet, **l'absence d'activité d'une instance ne signifie pas nécessairement qu'elle est inutile** : tel est le cas, en particulier, des instances ayant vocation à intervenir dans une procédure déterminée et qui, par conséquent, ne sont amenées à se réunir que lorsque cette procédure est mise en œuvre.

C'est à l'aune de ces critères que la commission a approuvé **la suppression de 21 instances parmi les 27** proposées dans le texte initial. Par ailleurs, au-delà des suppressions « sèches », le rapporteur a souligné l'intérêt que peut revêtir la fusion d'instances : c'est ainsi que, sans remettre en cause leur existence et leur utilité indéniable, il a proposé, par un amendement accepté par l'auteur de la proposition de loi, **la fusion des comités ministériels de transaction** (article 8), aujourd'hui au nombre de cinq, en un comité interministériel unique, qui permet **la suppression nette de quatre instances.**

La commission a également ajouté, à l'initiative du rapporteur et en accord avec l'auteur du texte, **la suppression de cinq instances supplémentaires** : quatre dont la suppression a déjà été approuvée par le Sénat dans le projet de loi de simplification de la vie économique (article 23) et une instance supplémentaire, l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers (article 24).

B. DES INSTANCES DONT LA SUPPRESSION NE PARAÎT PAS OPPORTUNE

Les mêmes critères ont conduit la commission, sur la proposition du rapporteur et en accord avec Nathalie Goulet, à **écarter la suppression de quatre instances**.

Il en va ainsi, en premier lieu, d'instances consultatives qui apportent **une expertise utile** au pouvoir réglementaire et au législateur et qui permettent **la concertation des parties prenantes** dans des domaines possédant **une dimension politique forte**, tels que la Commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (article 22) ou le Conseil national des opérations funéraires (article 11).

En deuxième lieu, la commission nationale de la coopération décentralisée (article 12), permettant **de réunir et de coordonner l'action des collectivités locales**, a été écartée du périmètre du texte.

En dernier lieu, la commission a jugé nécessaire de maintenir la commission d'évaluation de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles (article 14), dont le rapport publié tous les trois ans **éclaire le Parlement et le Gouvernement** dans l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale, en calculant la charge financière induite supportée par la branche maladie du régime générale de la sécurité sociale en raison du phénomène de sous-déclaration des accidents du travail.

Le rapporteur a également indiqué sa volonté de **poursuivre le débat en séance** s'agissant du maintien d'autres instances au sein du texte, notamment celles dotées d'un **pouvoir de décision** et qui ont, pour certaines, vocation à intervenir **de manière subsidiaire**, notamment en cas de blocage ou d'échec des négociations collectives. De même, la suppression par la présente proposition de loi de comités dont l'objet permet de veiller **à la protection de certains droits** pourrait faire l'objet de nouvelles discussions lors de la séance publique.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Ce texte sera examiné par le Sénat en séance publique le 30 janvier 2025.

POUR EN SAVOIR +

- Annexe au projet de loi de finances pour 2025 recensant les instances consultatives et délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres.



Muriel Jourda

Présidente
de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Hervé Reynaud

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Loire

[Commission des lois constitutionnelles, de
législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

[Consulter le dossier législatif](#)