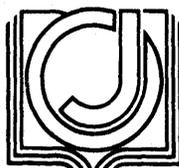


SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION,
RÉDACTION ET ADMINISTRATION
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

COMPTE RENDU INTÉGRAL

40^e SÉANCE

Séance du mardi 8 décembre 1987

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès verbal** (p. 5128).
M. le président.
2. **Demandes d'autorisation de missions d'information** (p. 5128).
3. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 5128).

4. **Renouvellement des baux commerciaux.** - Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence (p. 5128).

Discussion générale : MM. Georges Chavanes, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du commerce, de l'artisanat et des services ; René-Georges Laurin, rapporteur de la commission des lois ; Michel Darras.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 5131)

Amendements nos 9, 10 de M. Michel Darras, 1 à 4 de la commission et 13 du Gouvernement. - MM. Michel Darras, le rapporteur, le ministre, Louis Virapoullé. - Rejet des amendements nos 9 et 10 ; adoption des amendements nos 1 et 13 ; les amendements nos 3 et 4 deviennent sans objet.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 5134)

Amendements nos 11 de M. Michel Darras, 5, 6 rectifié et 7 de la commission. - MM. Michel Darras, le rapporteur, le ministre. - Rejet de l'amendement n° 11 ; adoption de l'amendement n° 5 ; retrait des amendements nos 6 rectifié et 7.

MM. Michel Darras, Marcel Rudloff.

Adoption de l'article modifié.

Article 3 (p. 5137)

Amendements nos 8 de la commission et 12 de M. Michel Darras. - MM. Michel Darras, le rapporteur, le ministre. - Rejet de l'amendement n° 8 ; rejet de l'amendement n° 12.

Adoption de l'article.

Vote sur l'ensemble (p. 5137)

M. Edouard Le Jeune.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

5. **Mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole.** - Adoption des conclusions modifiées d'une commission mixte paritaire (p. 5138).

Discussion générale : MM. Roland du Luart, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire ; François Guillaume, ministre de l'agriculture ; Josy Moinet.

Suspension et reprise de la séance (p. 5141)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX

MM. Louis Minetti, Philippe François, Paul Loridant, Michel Souplet.

Clôture de la discussion générale.

Articles 1^{er} bis et 1^{er} ter (p. 5144)

Article 2 (p. 5144)

Amendement n° 1 du Gouvernement. - MM. le ministre, Roland du Luart, rapporteur de la commission des finances ; Etienne Dailly.

Articles 3 et 4 (p. 5145)

Article 7 (p. 5145)

Amendement n° 2 du Gouvernement. - MM. le ministre, le rapporteur, Etienne Dailly.

Article 8 (p. 5146)

M. Paul Loridant.

Articles 9 et 10 ter (p. 5147)

Article 11 (p. 5147)

Article 13 (p. 5147)

M. Paul Loridant.

Amendement n° 3 du Gouvernement. - MM. le ministre, Etienne Dailly, le rapporteur.

Article 14 (p. 5149)

Article 15 (p. 5150)

M. Josy Moinet.

Vote sur l'ensemble (p. 5150)

MM. Louis Minetti, Marcel Daunay, Paul Loridant.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

6. **Contrôle du Parlement sur les finances de la sécurité sociale.** - Adoption d'une proposition de loi organique (p. 5151).

Discussion générale : MM. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la sécurité sociale ; Hubert Hænel, rapporteur de la commission des lois ; Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

Question préalable (p. 5155)

Motion n° 1 de Mme Hélène Luc. - MM. Paul Souffrin, le rapporteur. - Rejet.

Discussion générale (*suite*) (p. 5157)

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, M. Marc Bœuf.

Clôture de la discussion générale.

M. le secrétaire d'Etat.

Article 1^{er} (p. 5161)

M. Xavier de Villepin.

Amendement n° 2 de M. Paul Souffrin. - MM. Paul Souffrin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Adoption de l'article.

Article 2 (p. 5162)

Amendement n° 3 de M. Paul Souffrin. - MM. Paul Souffrin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Adoption de l'article.

Adoption, au scrutin public, de l'ensemble de la proposition de loi organique.

7. **Retrait de questions orales avec débat** (p. 5163).
8. **Transmission d'un projet de loi** (p. 5163).
9. **Dépôt d'une proposition de loi** (p. 5163).
10. **Dépôt d'un rapport** (p. 5163).
11. **Ordre du jour** (p. 5163).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE

DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

vice-président

La séance est ouverte à dix-huit heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

J'informe le Sénat que le Gouvernement souhaite que la séance de demain mercredi 9 décembre 1987 commence à quinze heures quinze.

Il n'y a pas d'opposition ?...

Il en est ainsi décidé.

2

DEMANDES D'AUTORISATION DE MISSIONS D'INFORMATION

M. le président. M. le président du Sénat a été saisi :

- d'une part, par M. Maurice Schumann, président de la commission des affaires culturelles, d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie afin d'étudier la mise en place de l'université du Pacifique ainsi que l'enseignement et la diffusion de la langue française ;

- d'autre part, par M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan, d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information qui aurait pour objet, dans le cadre de la mission générale de contrôle reconnue au Sénat, d'étudier les conséquences pour l'économie française de l'achèvement du marché intérieur européen en 1992 ;

- enfin, par M. Jean Lecanuet, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner deux missions d'information, la première au Pérou et au Venezuela pour s'informer sur la situation internationale dans cette région et sur les relations bilatérales entre la France et ces pays, la seconde en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie pour visiter le centre d'expérimentations du Pacifique et pour se tenir au courant des questions relatives aux armées et à la gendarmerie dans ces territoires.

Le Sénat sera appelé à statuer sur ces demandes dans les formes fixées par l'article 21 du règlement.

3

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. M. le président a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 7 décembre 1987.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'en application de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif au renouvellement des baux commerciaux, déposé le 18 novembre 1987 sur le bureau du Sénat.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : JACQUES CHIRAC »

Acte est donné de cette communication.

4

RENOUVELLEMENT DES BAUX COMMERCIAUX

Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, déclaré d'urgence, (n° 100, 1987-1988) relatif au renouvellement des baux commerciaux [Rapport n° 125 (1987-1988)].

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

M. Georges Chavanes, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, chargé du commerce, de l'artisanat et des services. Monsieur le président, mesdames messieurs les sénateurs, pour la treizième année consécutive, le Parlement est appelé à discuter du coefficient maximum applicable aux loyers commerciaux à l'occasion de leur renouvellement.

Au cours des douze années précédentes, il vous a été demandé rituellement de fixer ce coefficient par voie législative en écartant l'application des dispositions du décret-loi du 30 septembre 1953, modifié par le décret du 3 juillet 1972.

En effet, l'application de ces dispositions aurait conduit à un coefficient jugé excessif.

Il n'est pas normal que le législateur soit appelé chaque année à corriger un mécanisme qui est, de toute évidence, inadéquat.

Toutefois, si cette procédure n'est pas satisfaisante et si tout le monde s'accorde à reconnaître les défauts du système actuel, qui avait été conçu dans une période de forte inflation et de réglementation généralisée des prix, il apparaît également que le régime des baux commerciaux pose des problèmes spécifiques et très complexes tenant à la protection légale dont bénéficie, sous l'appellation de « propriété commerciale », tout locataire qui exerce une activité commerciale, artisanale ou industrielle.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a élaboré un projet de loi qui permet de sortir du système inadéquat actuel sans modifier les règles de fond qui régissent les rapports entre bailleurs et locataires.

Ce projet simplifie la méthode de calcul du loyer de renouvellement et crée une commission départementale de conciliation.

Je reprendrai successivement ces deux points.

Tout d'abord donc, l'article 1^{er} du projet de loi simplifie la méthode de calcul du loyer d'un bail commercial à renouveler.

En l'absence de modification de la valeur locative, la variation du prix du loyer, lors du renouvellement du bail, ne pourra excéder la variation de l'indice national du coût de la construction, intervenue pendant la durée du bail à renouveler.

Le choix de cette méthode présente certains avantages.

Elle met fin à la pratique consistant à demander chaque année au Parlement de voter le coefficient de plafonnement.

Elle clarifie la méthode de calcul pour donner à chaque commerçant, artisan ou propriétaire la possibilité de déterminer lui-même facilement le loyer du bail renouvelé.

Elle harmonise le régime du renouvellement avec celui de la révision triennale du loyer.

Elle conduira à une majoration moyenne maximum de loyer très proche de celle qui est issue du vote parlementaire depuis dix ans.

En effet, la moyenne annuelle du coefficient voté par le Parlement de 1978 à 1987 s'établit à 2,325. La moyenne annuelle de la variation de l'indice du coût de la construction sur la même période s'établit, quant à elle, à 2,320, soit un chiffre pratiquement identique.

En outre, le coefficient théorique résultant de la formule prévue par le décret de 1972 aurait été, d'après les indices prévisionnels disponibles, de 2,05 pour 1988 avant abattement éventuel par le Parlement, alors que le coefficient calculé à partir de la moyenne annuelle de l'indice du coût de la construction devrait être de 1,89 pour les loyers à renouveler à partir du 1^{er} janvier 1988.

On voit ainsi que le dispositif proposé ne modifie en rien l'équilibre qui s'est établi entre les bailleurs et les locataires.

Par ailleurs, l'article 2 du projet crée une commission départementale de conciliation.

Tout en maintenant un système de régulation du loyer, lors du renouvellement des baux commerciaux, par l'intermédiaire d'un plafonnement, le Gouvernement souhaite aller vers une plus grande souplesse en favorisant la concertation entre les parties en cas de désaccord sur la fixation du nouveau loyer sans qu'il soit nécessaire d'avoir obligatoirement recours au juge compétent.

Tel est l'objectif visé en proposant la création d'une commission consultative de conciliation qui constituera un élément charnière entre le plafonnement maximum légal et la procédure judiciaire.

L'article 3, enfin, prévoit que les dispositions de l'article 1^{er} de la présente loi seront applicables à compter du 1^{er} janvier 1988.

Les discussions engagées au début de cette année et la concertation qui a eu lieu à l'automne avec l'ensemble des organisations représentatives des bailleurs et des locataires ont montré qu'il était extrêmement difficile de faire évoluer la législation dans ce domaine, même si chacun reconnaît l'inadaptation de cette réglementation dans certains cas.

Aussi, le texte que je vous présente aujourd'hui au nom du Gouvernement n'a pas pour ambition de régler définitivement des problèmes aussi complexes que ceux qui sont soulevés par le régime des baux commerciaux.

Il ne nous dispense cependant pas de poursuivre une réflexion approfondie en vue de trouver un système permettant de mieux prendre en compte les intérêts de chacune des parties.

C'est la raison pour laquelle j'ai proposé au Premier ministre de demander au Conseil économique et social un avis sur le statut des baux commerciaux et sur les notions de propriété commerciale et de fonds de commerce.

Cette étude devrait permettre d'examiner l'incidence de ce régime sur le montant des loyers et la valeur des fonds de commerce, ainsi que sur la structure de la distribution et l'aménagement urbain. Elle conduira alors, si cela paraît nécessaire, à une réforme plus complète du système actuel. *(Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.)*

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

M. René-Georges Laurin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au nom de la commission des lois, je rapporte aujourd'hui devant vous le projet de loi relatif au renouvellement des baux commerciaux. Il s'agit, pour l'essentiel, de la fixation du coefficient et d'une notion nouvelle - la commission de conciliation - dont je vous parlerai tout à l'heure.

M. le ministre a rappelé tout à l'heure la substance du décret du 3 juillet 1972 modifiant le décret du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre les bailleurs et les locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyers d'immeubles ou de locaux à usage commercial.

Depuis un certain nombre d'années, le Parlement, à chaque mois de décembre, a fixé, pour l'année suivante, le coefficient théorique. Vous trouverez dans mon rapport écrit les coefficients qui furent adoptés chaque année s'agissant de l'augmentation des baux renouvelables.

Le projet de loi relatif au renouvellement des baux commerciaux s'efforce de mettre un terme à cette situation inadéquate contre laquelle, à maintes reprises, le Sénat s'est prononcé.

Le projet de loi qui nous est soumis prévoit de refondre le dispositif afin de ne plus recourir à la procédure annuelle. Il choisit un nouveau mécanisme de référence et fixe le coefficient par renvoi au seul indice du coût de la construction. Ce faisant, le projet consolide le principe d'un encadrement dans les limites des règles traditionnelles de la propriété commerciale.

J'ai analysé, dans mon rapport écrit, la situation actuelle de la propriété commerciale. J'ai procédé avec les différents intéressés - bailleurs et locataires - à une étude approfondie du fonctionnement du régime actuel, qui comporte des aspects positifs et négatifs.

On reproche notamment à ce régime la formation de rentes de situation qui se traduisent par l'apparition de pas-de-porte parfois plus ou moins occultes. On lui reproche ensuite - et pour cause - de freiner la mobilité du commerce et le renouvellement des générations. On lui reproche enfin - il faut le souligner - de demeurer un cas isolé dans le cadre de la Communauté économique européenne et de faire obstacle à la liberté d'établissement.

Si certains de ces reproches sont fondés, d'autres le sont moins. Actuellement, c'est la conclusion que vous lirez dans mon rapport écrit, la propriété commerciale constitue-t-elle, dans les faits, un obstacle à la vitalité du commerce ? Il suffit d'observer le dynamisme de celui-ci pour penser que ce n'est sans doute pas le cas. Or, le commerce contribue pour beaucoup à la vie du corps social et à l'animation des agglomérations françaises.

En ce qui concerne la fixation du loyer, le commerçant dispose, du fait de cette propriété commerciale, d'un droit au maintien dans les lieux. Mais à quel prix ? Faut-il que le loyer soit fixé librement ou faut-il qu'il soit encadré ? C'est tout l'objet de ce débat.

La Haute Assemblée s'est posé cette question à plusieurs reprises. En effet, si la fixation libre des loyers se conçoit aisément dans son principe, après étude il n'est guère de réponse satisfaisante à cet égard.

En 1987, au moment de l'examen du projet de loi fixant le coefficient et suivant en cela la suggestion de la commission des lois, l'Assemblée nationale a proposé un retour à la liberté de la fixation des loyers à compter de 1991. Elle avait prévu, il est vrai, un régime transitoire, avec des coefficients de 10 p. 100 en 1988, 20 p. 100 en 1989 et 30 p. 100 en 1990.

Le problème a donc été à nouveau posé. Notre commission des lois n'a alors pas pu vous proposer d'accepter le texte adopté par l'Assemblée nationale. Il était, en effet - nous semblait-il - tout à fait prématuré de prévoir une telle réforme au détour d'un texte ne portant que sur la fixation du coefficient. A la suite du débat, la commission des lois s'est donc proposé d'engager une réflexion avec l'ensemble des intéressés : bailleurs et locataires.

La commission a donc chargé son rapporteur de prendre les contacts nécessaires à la mise en relief des principales données du problème.

Dès le début de la présente session, au nom de la commission, j'ai ainsi eu l'honneur de prendre des contacts avec l'ensemble des parties prenantes : commerçants, artisans,

industriels et propriétaires. Dans le même temps, d'après nos informations - M. le ministre vient de le confirmer -, le Gouvernement conduisait la même étude.

Trois questions fondamentales ont été posées à l'ensemble des intéressés. Faut-il ou non rejeter le principe d'un coefficient ? Dans le cas d'un retour éventuel à la liberté, quelle serait l'incidence exacte du déplafonnement du loyer sur la valeur des fonds ? Comment concevoir les rapports entre bailleurs et locataires ?

Des réponses à ces questions, votre rapporteur a tiré plusieurs enseignements. Le principe d'une fixation libre des loyers bute sur deux données de fait et achoppe sur plusieurs précédents malheureux.

Il bute, tout d'abord, sur la part que constitue aujourd'hui le plafonnement du loyer dans la valeur du fonds, quoique cette part soit moindre, semble-t-il, qu'on pouvait l'imaginer. La contribution du plafonnement varie, en effet, d'une région ou d'un quartier à l'autre ; elle dépend de la branche d'activité et paraît plus importante pour les commerces nécessitant un investissement fixe particulier ; mais elle est souvent limitée. En tout état de cause, et pour réelle qu'elle soit, cette part est difficilement mesurable.

Votre rapporteur a eu la surprise de constater qu'aucun de ses interlocuteurs ne disposait ne serait-ce que d'estimations sur la contribution des plafonnements à la valeur des fonds. Or aucun élément chiffré n'a été porté à la connaissance de votre rapporteur, à cet égard, et ce, malgré les demandes réitérées et alors que le problème apparaissait théoriquement au centre du débat.

Votre rapporteur a appris, par ailleurs, la contribution des fonds - ce qui justifie toute l'attention qu'il faut porter à leur valeur - à la retraite de l'occupant : de nombreux commerçants assoient leur retraite sur la vente de leur fonds, ce qui a été confirmé par tous mes interlocuteurs.

A l'inverse, votre rapporteur a souhaité connaître la situation des propriétaires à l'égard du coefficient. Or, de la même manière, il paraît difficile de disposer, ne serait-ce, là encore, que d'estimations sur les effets dudit coefficient. Dans les centres-villes et, plus encore, dans certains quartiers très en vogue, le coefficient paraît pénaliser certains propriétaires car les bases auxquelles il s'applique « dévient » de manière croissante. Mais la quantification de cette pénalisation n'est pas connue et paraît difficile à établir, car le fonds contribue par lui-même à la valorisation des murs. L'animation commerciale d'un quartier apporte, en effet, à ceux-ci une valeur complémentaire souvent considérable.

Comme on le voit, ce domaine est, par excellence, un domaine sensible. Le retour à la liberté de fixation des loyers ne peut donc s'envisager sans un examen méticuleux et scientifique.

Au demeurant, un tel retour ne peut pas ne pas s'accompagner d'un régime transitoire.

Deux points mériteraient tout particulièrement attention : le remboursement de la confiscation de la rente qui serait alors opérée et la redistribution de la contribution du plafond à la valeur des murs.

Le principe d'une fixation libre du loyer pourrait enfin achopper sur des précédents fâcheux, faute de mesures appropriées. Le système antérieur à 1972 a souvent donné lieu à des contentieux longs.

Un retour à la liberté ne pouvant se concevoir sans un allègement des procédures, il faut éviter le rejet du commerce hors des centres-villes. Ce point a été évoqué par la plupart des interlocuteurs de votre rapporteur. Il ajoute à la complexité du problème qui, d'individuel, devient collectif et municipal et relève des politiques d'urbanisme. Or la présence d'un commerce vivant au cœur des agglomérations est un impératif qu'il n'est pas nécessaire de rappeler devant la Haute Assemblée.

Pour toutes ces raisons, le retour à la liberté en matière de fixation des loyers commerciaux ne paraît donc pouvoir être envisagé sans une longue maturation du problème.

Le projet de loi soumis à notre examen ne décide pas d'ailleurs d'un tel retour, il se limite à simplifier le dispositif de plafonnement.

En fait, deux problèmes se posent. Le premier est celui du coefficient. J'ai fait figurer dans le rapport écrit les coefficients des années précédentes afin de vous permettre, mes chers collègues, de connaître les décisions prises par le Parle-

ment. De plus, j'ai fait une simulation sur les années passées, en ce qui concerne l'indice que nous vous proposons d'adopter.

Le Gouvernement proposait de recourir à l'indice unique du coût de la construction. Nous en avons longuement parlé avec nos interlocuteurs et nous avons effectué des études, mais nous sommes dans l'inconnu pour les années qui viennent.

Au Sénat, nous avons pensé que les locataires pourraient être mieux protégés s'il existait un double indice : celui des prix à la consommation et celui de la construction, leur somme étant, bien entendu, divisée par deux. Nous avons réalisé une simulation de ce qu'aurait donné cet indice. Il en ressort - cela fera l'objet d'un amendement dont nous discuterons tout à l'heure - que s'il avait été retenu pour l'ensemble des renouvellements de baux antérieurs, il aurait été plutôt favorable aux locataires.

Le deuxième problème étudié, à juste titre, par le Gouvernement concerne une innovation, à savoir la commission de conciliation.

Vous savez que la création d'une telle commission a été adoptée par le Sénat lors du vote de la loi « Méhaignerie ». Elle est composée de bailleurs et de locataires. Elle a été fréquemment utilisée et il semble qu'elle soit de nature à régler certains problèmes.

Le Gouvernement proposait que la commission de conciliation soit composée de bailleurs, de locataires et de personnalités qualifiées. Après nous être informés auprès des services gouvernementaux s'agissant de la définition de ces dernières, il nous a été signalé que le Gouvernement entendait nommer un certain nombre de fonctionnaires compétents dans le domaine économique ; ils pourraient faire partie de cette commission et, à la limite, ils seraient capables - nous a-t-on dit, mais non officiellement ! - de la présider.

La commission des lois a longuement étudié ce problème. Elle a d'abord pensé que cette commission devait être composée essentiellement de bailleurs et de locataires et qu'il serait plus judicieux, en respectant les pouvoirs administratif et judiciaire, qu'elle soit présidée par un magistrat ou un ancien magistrat. Cela fera d'ailleurs l'objet d'un amendement que nous aurons l'honneur de présenter tout à l'heure et sur lequel nous souhaiterions connaître l'avis du Gouvernement.

De plus, compte tenu des expériences vécues durant la courte vie des commissions « Méhaignerie », lesquelles fonctionnent maintenant depuis quelques mois, nous créons ou bien une commission qu'il faut obligatoirement saisir ou bien une commission que l'on peut saisir. Nous avons le sentiment - mais ce point mérite peut-être réflexion - que, si la première solution est retenue, ladite commission sera beaucoup plus efficace et importante. En outre, puisqu'elle sera présidée par un magistrat, elle sera à même de faire de sages recommandations.

D'ailleurs nous proposons de laisser au Gouvernement le soin de préciser les règles du fonctionnement de la commission par la voie d'un décret en Conseil d'Etat. Nous pensons, de ce fait, éviter le recours direct aux tribunaux. Bien entendu, le magistrat qui présidera la commission de conciliation ne devra pas siéger dans la formation de jugement qui pourra être ensuite saisie.

Certains ont proposé l'institution d'une commission auprès de chaque tribunal de grande instance. Cette solution ne nous paraît pas envisageable en ce moment ; mais peut-être le sera-t-elle plus tard, quand les choses se seront améliorées. En revanche et compte tenu de la surcharge dont souffre actuellement la magistrature, il semble possible de dégager des effectifs, un magistrat - voire un ancien magistrat, comme nous le proposons par prudence - par département pouvant présider cette commission.

Voilà, mes chers collègues, le résumé du problème qui nous occupe ce jour. J'ai la faiblesse de penser qu'il s'agit d'un bon texte, d'un texte raisonnable et sérieux. Sous le bénéfice des amendements qu'elle vous propose, la commission vous demande donc de bien vouloir l'adopter. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. Michel Darras. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis 1975, à la fin de chaque année, le Parlement se prononce sur le taux de variation

applicable au loyer d'un local ou d'un immeuble à usage commercial, industriel ou artisanal, dont le bail doit être renouvelé l'année suivante.

En règle générale, le loyer des baux commerciaux renouvelés doit être égal à la valeur locative.

L'article 23 du décret du 30 septembre 1953, relatif aux baux commerciaux, nous donne les caractéristiques du local permettant de déterminer cette valeur locative. Il s'agit de la destination du local, des obligations respectives des parties, des facteurs locaux de « commercialité » et des prix couramment pratiqués dans le voisinage.

Depuis l'insertion de l'article 23-6 par le décret du 3 juillet 1972 complétant le décret du 30 septembre 1953, le loyer initial du bail à renouveler est fixé par un coefficient publié chaque année au *Journal officiel*, coefficient qui devrait, théoriquement, être calculé selon les prescriptions dudit article.

Rapidement, le mode de calcul résultant de ces dispositions est apparu mal commode et générateur d'incertitudes. En effet, les indices trimestriels du coût de la construction et de la production industrielle ainsi que l'indice mensuel des prix à la consommation ne sont pas connus au 1^{er} janvier de l'année ; quant au coût de la construction du quatrième trimestre, il n'est disponible qu'en août ou septembre de l'année suivante. De plus, les coefficients obtenus par l'application de ces paramètres sont généralement excessifs. C'est la raison pour laquelle il a été nécessaire, à partir de 1975, de fixer par la loi le coefficient, après concertation avec les intéressés : représentants des commerçants, propriétaires fonciers et départements ministériels concernés.

L'année dernière, M. Alain Lamassoure avait été, en sa qualité de rapporteur à l'Assemblée nationale, à l'origine d'un amendement qui fit grand bruit à l'époque. Il proposait, en effet, de jeter les bases d'un retour progressif à la liberté des loyers à l'horizon de 1991 en instaurant un « sas réglementaire » destiné à élargir progressivement le champ de la libre négociation des loyers. Le Sénat, dans son ensemble, n'a pas suivi l'Assemblée nationale et cet amendement n'a pas été adopté.

Il est vrai que, depuis douze ans maintenant, tous les gouvernements ont tenté de définir, sans succès, des modalités satisfaisantes des taux de variation des baux des loyers commerciaux.

L'actuel gouvernement, s'il faut l'en croire, serait plus à la page que tous ses prédécesseurs depuis douze ans, puisqu'il propose - je vous cite monsieur le ministre, car je vous lis toujours attentivement - que, « en l'absence de modification de la valeur locative, la variation du prix du loyer lors du renouvellement du bail ne pourra excéder la variation de l'indice national du coût de la construction intervenue durant la durée du bail à renouveler ».

A l'image de ce qui existe pour le logement, une commission départementale de conciliation sera chargée de trancher les différends en cas de désaccord entre les parties sur la fixation du nouveau loyer.

De toute évidence, le régime que vous proposez serait transitoire et il devrait être tôt ou tard amendé afin que les baux commerciaux soient, eux aussi, soumis au régime « libéral » auquel vous ne cessez de faire référence.

Vous voulez aligner les loyers commerciaux sur les loyers traditionnels, et ce au moment où la loi Méhaignerie échoue. Le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports est dépassé par le convoi qu'il a lancé. La commission, comme disait l'autre, « ne marche pas ». Circulaires et recommandations du ministre n'ont pas été suffisantes pour endiguer le dérapage de « sa » loi.

Le groupe socialiste s'opposera donc au présent texte, car il ne veut pas que les erreurs du Gouvernement - qui n'obéit qu'à des préoccupations électorales à court terme - mettent en péril l'outil de travail.

Voilà pourquoi nous dénonçons, dans la conjoncture où il a été déposé, le projet de loi soumis aujourd'hui à l'examen du Sénat. Nous estimons que ce texte devrait céder la place à une analyse plus attentive permettant, sans une précipitation qui nous semble être de mauvais aloi, d'aligner notre pays sur la législation européenne prévalant en la matière. (M. Méric applaudit.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - L'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyers d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal, est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 23-6. - A moins d'une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4, le taux de variation du loyer applicable lors de la prise d'effet du bail à renouveler, si sa durée n'est pas supérieure à neuf ans, ne peut excéder la variation de l'indice national mesurant le coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques intervenue depuis la fixation initiale du loyer du bail expiré. A défaut de clause contractuelle fixant l'indice de référence, il y a lieu de prendre en compte la variation de l'indice national mesurant le coût de la construction, calculée sur la période de neuf ans antérieure au dernier indice publié.

« En cas de renouvellement postérieur à la date d'expiration du bail échu, cette variation est calculée à partir du dernier indice publié, pour une période d'une durée égale à celle qui s'est écoulée entre la date initiale du bail et la date de son renouvellement effectif.

« Les dispositions de l'alinéa ci-dessus ne sont plus applicables lorsque, par l'effet d'une tacite reconduction, la durée du bail excède douze ans. »

Je suis saisi de sept amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont présentés par M. Darras et les membres du groupe socialiste et apparentés.

L'amendement n° 9 tend à supprimer cet article.

L'amendement n° 10 a pour objet de le rédiger comme suit :

« En cas de renouvellement, en 1988, du bail d'un local ou d'un immeuble à usage commercial, industriel ou artisanal, ainsi que d'un local mentionné à l'article 2 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953, le coefficient prévu à l'article 23-6 dudit décret, par dérogation aux dispositions des deuxième à cinquième alinéas dudit article, est fixé à 2. »

Les deux amendements suivants sont présentés par M. René-Georges Laurin, au nom de la commission.

L'amendement n° 1 vise, dans le premier alinéa de cet article, à remplacer les mots : « abrogé et remplacé par les dispositions suivantes » par les mots : « ainsi rédigé ».

L'amendement n° 2 tend à rédiger ainsi le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953 :

« Le taux de variation du loyer applicable lors de la prise d'effet du bail à renouveler, si la durée de celui-ci n'est pas supérieure à neuf ans, ne peut excéder la variation de la moyenne arithmétique de la moyenne annuelle de l'indice national trimestriel du coût de la construction et de la moyenne annuelle de l'indice mensuel des prix à la consommation intervenue depuis la prise d'effet du bail venant à renouvellement, que s'il est constaté une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4. »

Par amendement n° 13, le Gouvernement propose de rédiger ainsi le premier alinéa du texte proposé pour l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953 :

« A moins d'une modification notable des éléments mentionnés aux articles 23-1 à 23-4, le taux de variation du loyer applicable lors de la prise d'effet du bail à renouveler, si sa durée n'est pas supérieure à neuf ans, ne peut excéder la variation de l'indice national trimestriel mesurant le coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques intervenue depuis la fixation initiale du loyer du bail expiré. A défaut de clause contractuelle fixant le trimestre de référence de cet indice, il y a lieu de prendre en compte la variation de l'indice national trimestriel mesurant le coût de la construction, calculée sur la période de neuf ans antérieure au dernier indice publié. »

Les deux derniers amendements sont présentés par M. René-Georges Laurin, au nom de la commission.

L'amendement n° 3 vise, dans le deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 23-6 du décret du 30 septembre 1953, à remplacer les mots : « cette variation est calculée à partir du dernier indice publié » par les mots : « le taux de variation est calculé à partir des derniers indices publiés ».

Enfin, l'amendement n° 4 est ainsi conçu :

« A. - Compléter *in fine* cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

« II. - Les dispositions du paragraphe I ci-dessus sont applicables à compter du 1^{er} janvier 1988.

« B. - En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention : " I. - ". »

La parole est à M. Darras, pour défendre les amendements nos 9 et 10.

M. Michel Darras. Je me suis déjà largement expliqué sur l'amendement n° 9 lors de la discussion générale : nous entendons montrer notre désapprobation à la réforme prématurée et inopportune proposée par le Gouvernement.

Cette réforme n'est à l'évidence que transitoire et se situe dans une optique de libération des prix. Les critères retenus ne nous paraissent pas satisfaisants et une réforme définitive aurait été préférable. Quand on connaît - je le répète - les résultats obtenus par l'application de la loi Méhaignerie et le tollé général qu'elle suscite, il nous paraît peu sérieux - je le dis - et dangereux de proposer des mesures similaires pour les baux commerciaux, qui sont l'outil de travail des artisans et des commerçants.

M. André Méric. Très bien !

M. Michel Darras. Si l'on supprime le texte du Gouvernement, encore faut-il régler le problème pour 1988. L'amendement n° 10 a donc pour objet de fixer le taux de variation des baux commerciaux pour 1988.

M. le président. La parole est M. le rapporteur, pour présenter les amendements nos 1, 2, 3 et 4.

M. René-Georges Laurin, rapporteur. L'amendement n° 1 est d'ordre rédactionnel.

L'amendement n° 2 est plus important : il a pour objet de substituer au système proposé, qui fait référence au seul indice du coût de la construction, une autre solution. La commission a très longuement étudié cette question et il lui est apparu, après avoir effectué un certain nombre de simulations, que la prise en compte simultanée des deux indices - avec, bien entendu, une correction arithmétique de moitié - permettrait d'obtenir un indice légèrement inférieur. Nous étions surtout inquiets, en effet, pour ce qui concerne l'indice du coût de la construction, qui, s'il n'a pas beaucoup varié au cours des dix dernières années, peut connaître d'autres évolutions car, Dieu merci ! nous nous orientons, semble-t-il, vers une restauration du marché immobilier. C'est pourquoi, sachant que tous les gouvernements surveillent attentivement les indices de l'I.N.S.E.E., nous avons pensé que la combinaison des deux indices serait de nature à favoriser les locataires.

Tel est l'esprit, monsieur le président, de cet amendement, que j'ai l'honneur de défendre au nom de la commission.

Quant aux amendements nos 3 et 4, ils sont de simple coordination et portent peu à conséquence.

M. le président. Monsieur le rapporteur, pouvez-vous également donner l'avis de la commission sur les amendements nos 9 et 10 ?

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Les amendements socialistes m'ont quelque peu étonné.

M. Paul Loridant. Est-ce possible !

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Dans la mesure où l'on adopterait ces amendements, on reviendrait tout simplement à la législation de 1972, et je n'ai pas le sentiment que tel soit l'objectif recherché par le groupe socialiste.

L'amendement n° 9, dont l'objet est de supprimer l'article 1^{er}, aurait en outre pour conséquence de revenir au système de l'année dernière, contre lequel le Gouvernement et la commission se sont prononcés.

Par ailleurs, je ne partage pas l'appréciation que M. Darras a bien voulu porter sur ce texte. Au demeurant, ni la loi Méhaignerie ni la commission de conciliation ne sont concernées par l'article 1^{er} : la commission n'est visée que dans l'article 2.

M. Darras a enfin insisté sur le caractère provisoire de la loi que la Haute Assemblée s'appête à voter, compte tenu de l'orientation actuelle de cette dernière vers le libéralisme. Certes, tout le monde souhaite dans cette assemblée qu'à l'avenir on s'oriente vers une solution plus libérale - je crois l'avoir expliqué de façon claire à la tribune - mais, actuellement, nous faisons tout à fait le contraire et je m'étonne que le parti socialiste ne nous approuve pas, car ce que nous proposons va précisément dans le sens qu'il souhaite. (*M. Méric rit.*)

M. Paul Loridant. Merci du renseignement !

M. le président. La parole est à M. le ministre, pour donner l'avis du Gouvernement sur ces différents amendements et pour défendre l'amendement n° 13.

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Le Gouvernement souhaite le rejet des deux amendements nos 9 et 10 du groupe socialiste. Je rappelle à M. Darras qu'avant de présenter ce projet de loi nous avons consulté très largement aussi bien les commerçants que les propriétaires. Nous avons donc eu l'occasion, contrairement à ce que vous pensez, de réfléchir longuement sur ce sujet.

La réforme que nous vous proposons aujourd'hui évitera de revenir chaque année devant le Parlement, comme c'était le cas auparavant. Par ailleurs, nous préparons la suite, en demandant au Conseil économique et social d'examiner dans quelles conditions pourrait évoluer ce problème des baux commerciaux.

Le Gouvernement accepte, en revanche, l'amendement n° 1, qui n'est qu'un amendement de forme.

Avec l'amendement n° 2, M. le rapporteur nous propose un système fondé sur une formule mathématique qui n'apporte pas une grande simplification par rapport au système antérieur, alors que l'un de nos objectifs est de permettre à chaque partie de calculer son loyer. Faire référence à deux indices qui sont publiés à des périodes différentes - trimestriellement pour l'indice du coût de la construction et mensuellement pour l'indice des prix - entraînerait des difficultés majeures. Si la Haute Assemblée adoptait cet amendement, la complexité serait vraiment très grande et les résultats ne seraient pas ceux qu'on attend.

En effet, le choix de l'indice du coût de la construction correspond au souci d'harmonisation entre le régime de renouvellement et celui de la révision triennale.

D'autre part, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, l'évolution de l'indice du coût de la construction sur dix années est identique à l'évolution du coefficient voté chaque année par le Parlement.

Enfin, en imposant le terme de référence des indices à la date de prise d'effet du bail, en excluant, comme le prévoit le projet du Gouvernement, toute clause contractuelle, l'amendement interdit aux parties de calculer elles-mêmes et donc de connaître la date de renouvellement et le montant du nouveau loyer. Il y a donc lieu de tenir compte du décalage qui existe entre la publication des indices.

C'est pourquoi nous souhaitons que la Haute Assemblée rejette cet amendement n° 2 si la commission ne le retire pas. En effet, les explications que nous avons données devraient satisfaire M. le rapporteur.

Quant à l'amendement n° 3, il est la conséquence de l'amendement n° 2 et son objet n'est compréhensible que dans la mesure où l'amendement n° 2 est adopté.

En ce qui concerne l'amendement n° 4, le Gouvernement souhaite le maintien de son texte dans la mesure où il s'agit d'une disposition d'exécution, et où généralement ce genre de précision est placé à la fin du texte.

J'en viens à mon amendement n° 13.

Par souci de clarté, le Gouvernement propose d'ajouter à l'article 23-6 de son projet, après les mots « variation de l'indice nationale », le terme « trimestriel » et de remplacer les termes « à défaut de clause contractuelle fixant l'indice de référence » par les termes « à défaut de clause contractuelle fixant le trimestre de référence de cet indice ».

Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel.

M. le président. Le Gouvernement vous a-t-il convaincu, monsieur le rapporteur, quant à l'amendement n° 2 ?

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 13 ?

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Je suis toujours convaincu par les explications du Gouvernement, mais en l'occurrence ce n'est pas le cas et la commission est obligée de maintenir son propre texte.

Par conséquent, si toutes les raisons avancées par le Gouvernement concernant la simplification - car c'est bien de cela qu'il s'agit -...

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Oui, uniquement.

M. René-Georges Laurin, rapporteur... ont leur valeur, la commission considère qu'une référence à deux indices donne plus de garanties aux locataires.

Tel est l'objet essentiel de cet amendement que je vous suggère d'accepter, monsieur le ministre. En effet, le texte dont nous débattons devant, de toute façon, faire l'objet d'une navette, nous aurons peut-être l'occasion de nous mettre d'accord.

En tout état de cause, tenu par les décisions de la commission, je demande à la Haute Assemblée d'adopter l'amendement n° 2.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 9, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

M. Michel Darras. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Michel Darras. Monsieur le rapporteur, votre étonnement m'étonne et vos explications davantage encore.

En effet, vous nous dites que, par notre amendement n° 9 - et vous englobez dans cet opprobre l'amendement n° 10 - nous voulons revenir à la loi du 3 juillet 1972. C'est ce que j'ai cru entendre, mais j'ai peut-être mal entendu. En tout cas je ne vous ferai pas de procès sur la différence entre loi et décret car je sais que vous la connaissez. *(Sourires.)*

Quelle est la situation actuelle, à laquelle nous reviendrons, en effet, si l'amendement n° 9 était adopté ? Je reprends ce que j'ai dit dans la discussion générale.

« Depuis l'insertion de l'article 23-6 par le décret du 3 juillet 1972 complétant le décret du 30 septembre 1953 - jusqu'alors, on n'était que dans le domaine réglementaire - le loyer initial du bail à renouveler est fixé par un coefficient publié chaque année au *Journal officiel*, coefficient qui devrait, théoriquement, être calculé selon les prescriptions de l'article 23-6. Rapidement, le mode de calcul résultant de ces dispositions est apparu malcommode et générateur d'incertitude.

« C'est la raison pour laquelle il a été nécessaire, à partir de 1975, de fixer par la loi le coefficient, après concertation avec les intéressés. »

Autrement dit, en adoptant même l'amendement n° 9, le plus éloigné du texte, j'en conviens puisqu'il tend à supprimer l'article 1^{er} - nous proposerons de la même façon de tout supprimer de ce projet qui nous paraît malvenu - on ne change pas la situation qui prévaut depuis 1975. En effet, depuis cette date, le décret de 1972 n'est plus appliqué et chaque année c'est bien par la loi que l'on fixe les taux de variation des baux commerciaux.

Cela, bien entendu, est encore plus vrai de notre amendement n° 10 puisque nous proposons, par ce biais, de continuer comme les années précédentes et de reprendre le coefficient prévu par la loi du 23 décembre 1986 ; autrement dit, nous suggérons de reconduire en 1988 la loi que vous avez rapportée devant le Sénat pour 1987, monsieur le rapporteur.

Voter contre nos amendements, c'est bien entendu votre droit le plus strict, c'est celui du Sénat, mais, je vous en prie, ne nous faites pas de procès d'intention et ne sollicitez ni les textes de loi, ni ceux des décrets, ni ceux de nos amendements !

M. André Méric. Très bien !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 9, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 10, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 2.

M. Louis Virapoullé. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Louis Virapoullé. Monsieur le président, je voudrais convaincre le Gouvernement d'accepter l'amendement n° 2 qui a suscité de nombreux débats en commission.

Notre rapporteur nous propose une base de calcul qui, à mon sens, évite tous les dérapages. En effet, il prend d'abord l'indice de la construction puis l'indice des prix à la consommation.

Il s'agit certes, monsieur le ministre, de données publiées à des intervalles différents mais ce qui importe c'est qu'elles le soient au moment où l'on doit savoir comment calculer le taux de variation des loyers. Or, tout à l'heure, vous avez dit, monsieur le ministre, que ce décalage dans le temps gênait le calcul. A mon sens, il ne fait pas de difficulté.

Ce que propose le rapporteur, c'est de prendre ces deux indices et d'en faire la moyenne arithmétique. Cette solution est donc logique et répond au bon sens car elle protège aussi bien les intérêts des propriétaires en retenant l'indice de la construction que ceux des locataires, en retenant l'indice des prix à la consommation. Je pense que ces deux éléments ont un caractère fondamental.

Le Sénat devrait, à mon sens, voter cette disposition en laissant à la navette le soin d'éclaircir davantage le texte.

M. Michel Darras. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Michel Darras. Nous voterons et contre l'amendement n° 2 et contre l'amendement n° 13, mais je voudrais, à ce sujet, saisir l'occasion de m'exprimer.

Je constate que si l'an dernier M. le rapporteur me reprochait de n'être pas toujours « gentil » - ce n'est pas le terme exact qu'il employait - il ne l'est pas toujours lui-même à l'égard du Gouvernement. En effet, on peut lire à la page 13 de son rapport : « Sous une rédaction obscure, le texte proposé à notre examen indique ensuite... ». Passons sur cette « obscure clarté qui tombe des étoiles ». Nous savons tous, d'ailleurs, que, si Jeanne d'Arc a été brûlée, cela n'a pas été parce qu'elle était hérétique, mais parce qu'elle persévérait.

M. le ministre, lui, ne persévère pas puisqu'il dépose un amendement n° 13 dont l'objet répond à un souci de clarté. Un dialogue constructif s'établit donc entre la commission et, à travers elle, le Sénat et le Gouvernement. Ce n'est pas de cela que le groupe socialiste se plaindra.

Ceci dit, quelle est la différence, finalement, entre l'amendement n° 2 et l'amendement n° 13 ?

L'amendement n° 2 propose de calculer la moyenne arithmétique de deux moyennes et de lui donner un caractère supracontractuel - j'insiste sur ces mots car ils figurent aussi à la page 13 du rapport de la commission. En revanche, l'amendement n° 13 du Gouvernement est, je vous l'accorde, monsieur le ministre - pourtant je voterai contre - plus souple et plus libéral. Il admet en effet qu'on utilise un indice et qu'à défaut de clauses contractuelles fixant non pas l'indice mais le trimestre de référence de cet indice - curieux cheminement de pensée - il y a lieu de prendre en compte la variation de l'indice national trimestriel mesurant le coût de la construction, c'est-à-dire l'autre indice.

Le groupe socialiste va voter, pour des raisons que j'ai déjà longuement exposées, à la fois contre l'amendement n° 2 et contre l'amendement n° 13 mais, contrairement à mon ami Virapoullé, nous estimons que l'amendement n° 13 est moins mauvais que l'amendement n° 2.

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Monsieur le président, je souhaite revenir sur les propos que j'ai exprimés tout à l'heure, car il me semble que l'on veuille compliquer inutilement les choses.

L'indice de la construction, je vous le rappelle, donnera un coefficient de 1,99 pour 1987. Celui de l'indice des prix à la consommation sera de 2,1. L'augmentation des loyers sera donc plus importante. Pourquoi alors ne pas prendre encore un troisième indice, celui de la production industrielle, qui était en vigueur l'année dernière ? On faisait en effet la moyenne arithmétique des trois, puis la Haute Assemblée ou l'Assemblée nationale décidait d'un coefficient approximatif de minoration.

Tout l'intérêt du projet disparaîtrait presque si on acceptait cet amendement puisque nous avons précisément voulu prendre un indice équivalent à ce qui a été fait dans le passé. Il est tout à fait souhaitable d'en rester au texte que le Gouvernement vous propose. Je souhaite que la Haute Assemblée opte pour une très grande simplification, à savoir un indice trimestriel. Cela permettra à chaque locataire et à chaque propriétaire de connaître très précisément et de calculer lui-même quel doit être son loyer.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. En conséquence, il me semble, monsieur le rapporteur, que les amendements n°s 3 et 4 deviennent sans objet.

M. René-Georges Laurin, rapporteur. C'est exact.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 13.

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Cet amendement n° 13, qui est de pure forme, permet d'améliorer la clarté du texte.

M. Michel Darras. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Michel Darras. Je prends la parole pour nous permettre de nous expliquer, car, monsieur le ministre, vous venez à l'instant de dire une chose qui n'est pas sans intérêt dans l'immédiat, mais qui n'en a pas dans la mesure où vous prétendez légiférer pour l'avenir. Vous nous avez dit en effet que, pour 1988, cela revient en définitive à peu près au même. *(M. le ministre fait un signe de dénégation.)* Je me permets de vous faire observer, monsieur le ministre, que vous prétendez, par les dispositions actuelles, aller bien au-delà de l'année 1988.

Cela étant, je n'insiste pas, car nous voterons, de la même façon, contre l'amendement n° 13.

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Je ne partage pas, je le redis, les considérations arithmétiques de M. le ministre. Si je suis, d'ailleurs, son raisonnement, je ferai remarquer que 1,99 d'un côté et 2,1 de l'autre font deux.

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Non, cela faisait 2,10.

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Si l'on suit arithmétiquement les solutions proposées par la commission depuis dix années, on obtient un taux inférieur à celui qui a été appliqué par les lois.

Mais, la Haute Assemblée ayant décidé de repousser l'amendement de la commission, il importe maintenant de voter l'amendement du Gouvernement pour qu'il y ait un texte.

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Merci, monsieur le rapporteur.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 13, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

M. Michel Darras. Le groupe socialiste vote contre.

M. Louis Minetti. Le groupe communiste également.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Il est inséré après l'article 23-6 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 un article 23-6-1 ci-après :

« Art. 23-6-1. - Les litiges nés de l'application de la disposition précédente peuvent être soumis à une commission départementale consultative de conciliation composée de bailleurs et de locataires en nombre égal et de personnes qualifiées en raison de leur compétence.

« Sa composition, le mode de désignation de ses membres et ses règles de fonctionnement sont fixés par décret. »

Je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 11, présenté par M. Darras, les membres du groupe socialiste et apparentés, tend à supprimer cet article.

Les trois amendements suivants sont déposés par M. Laurin, au nom de la commission.

L'amendement n° 5 vise, dans le premier alinéa de cet article, à remplacer les mots : « ci-après » par les mots : « nouveau ainsi rédigé ».

L'amendement n° 6 rectifié a pour objet de rédiger ainsi le texte proposé par cet article pour l'article 23-6-1 du décret du 30 septembre 1953 :

« Art. 23-6-1. - Les litiges nés de l'application de l'article 23-6 peuvent être soumis par l'une ou l'autre des parties à une commission départementale de conciliation composée de bailleurs et de locataires en nombre égal et présidée par un juge du tribunal de grande instance du chef-lieu du département en activité ou à la retraite, désigné par le président du tribunal.

« La commission s'efforce de concilier les parties et rend un avis dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine. La juridiction compétente ne peut être saisie du litige si la commission n'a pas rendu cet avis dans le délai lui étant imparti.

« La juridiction compétente, lorsqu'elle a à connaître, le cas échéant, du litige ne peut comprendre le juge ayant présidé la commission au moment où celle-ci a eu à en connaître. »

Enfin, l'amendement n° 7 a pour but :

« A. - De compléter *in fine* cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

« II. - Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du paragraphe I. - ci-dessus.

« B. - En conséquence, de faire précéder le début de cet article de la mention : " I. - ". »

La parole est à M. Darras, pour défendre l'amendement n° 11.

M. Michel Darras. Il s'agit, à l'évidence, d'un amendement de coordination. Nous insistons pour supprimer l'article 2 comme nous avons essayé de supprimer l'article 1^{er}.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre les amendements n°s 5, 6 rectifié, 7, et pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 11.

M. René-Georges Laurin, rapporteur. La commission est bien évidemment hostile à l'amendement n° 11.

En revanche, elle est convaincue du bien-fondé de son propre amendement n° 6, dont je vous ai d'ailleurs fait parvenir, monsieur le président, une rédaction modifiée pour le dernier alinéa, afin de préciser le dispositif applicable pour le cas où la commission ne se serait pas prononcée dans le délai lui étant imparti. Voilà pour la forme.

Quant au fond, nous proposons une formule différente de celle du Gouvernement. Je répète ce que j'ai dit tout à l'heure et je demande à la Haute Assemblée d'y être attentive, car nous avons eu en commission une discussion extrêmement précise à ce sujet.

Dans le texte du projet de loi, le Gouvernement propose que la commission départementale consultative de conciliation soit composée de bailleurs, de locataires et de personnes qualifiées. Il renvoie à un décret le soin de déterminer plus précisément sa composition, le mode de désignation de ses membres et les règles de son fonctionnement.

A la suite des différentes auditions auxquelles nous avons procédé, nous avons posé la question de savoir ce que le Gouvernement entendait par « personnes qualifiées ». Il nous a été répondu qu'il y aurait notamment le préfet.

Dans une commission de consensus et d'arbitrage qui doit précéder, dans la mesure du possible, l'instance judiciaire de l'une des parties, nous avons pensé que l'administration n'avait pas lieu ni de procéder à la présidence de cette commission ni d'en faire partie. Votre commission des lois, après avoir longuement discuté de cette question, a préféré la solution d'un magistrat ou d'un ancien magistrat qui puisse présider cette commission. C'est l'essentiel du texte.

Nous avons voulu que la commission s'inspire légèrement de la commission de conciliation Méhaignerie, mais surtout qu'elle permette véritablement d'éviter aux justiciables de se rendre devant le tribunal, en arbitrant des différends sérieux dans le cadre de cette loi, sans obliger le petit bailleur ou le petit locataire à saisir immédiatement la justice, solution toujours très onéreuse. Voilà l'esprit dans lequel la commission a délibéré.

En revanche, je dois ajouter, monsieur le ministre, une précision : malgré la considérable admiration que les sénateurs portent au préfet, la commission des lois n'a pas jugé souhaitable que la présidence de la commission revienne au préfet - et cela non pas par rejet du préfet en tant que tel car nous les admirons - mais parce que, fatalement, une commission aura un nombre d'affaires importantes à traiter. En conséquence, elle sera présidée non pas par le préfet, mais par son représentant.

Dans le décret, vous devrez obligatoirement indiquer : le préfet ou son représentant. C'est ainsi que le secrétaire général ou le directeur des affaires économiques essaieront d'arbitrer des affaires qui iront ensuite devant les tribunaux. Cela ne nous paraît pas sain et, au surplus, cela est de nature à encombrer un peu plus l'administration.

Voilà l'état d'esprit de la commission. C'est pourquoi nous aurions été heureux que le Gouvernement nous donnât satisfaction au moins sur ce point.

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

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 11.

En revanche, il est favorable à l'amendement n° 5.

Sur l'amendement n° 6 rectifié, qui est le principal, j'espère que nous arriverons à trouver une synthèse entre la position de la commission et celle du Gouvernement.

En effet, la commission de conciliation ne doit pas être présidée par des magistrats. Les tribunaux étant déjà très surchargés, le garde des sceaux souhaite que les magistrats se consacrent à leur mission véritable qui est de trancher les conflits. Si des instances de conciliation en amont de la saisine des tribunaux sont souhaitables, il n'appartient pas aux magistrats de les présider ou d'y participer. C'est là un impératif essentiel de bonne gestion de l'administration de la justice.

Dans le décret d'application, le Gouvernement envisage de confier la présidence de ces commissions au préfet ou à son représentant. En effet, les préfets président de droit toutes les commissions administratives qui concernent les services de l'Etat dans le département. Le Gouvernement ne verrait pas d'objection au fait que, parmi les personnalités qualifiées, on puisse nommer un juge du tribunal de grande instance qui pourrait présider - comme vous le souhaitez - la commission de conciliation. Dans ce cas-là, les services préfectoraux pourraient assurer le support logistique nécessaire au fonctionnement de ces commissions.

Cette synthèse vous permettrait d'obtenir satisfaction sur le fond, sans pour autant changer le texte du Gouvernement.

Vous souhaitez que les commissions de conciliation soient obligatoires. L'expérience montre que les procédures préalables de conciliation, quand elles sont à caractère obligatoire, risquent de devenir très rapidement des procédures purement formelles qui n'aboutissent à rien. En effet, l'absence même de la conciliation implique de la part des parties en conflit une démarche volontaire traduisant un souci commun de parvenir à une solution transactionnelle.

Le fait de rendre obligatoire la saisine pour de telles hypothèses aurait pour résultat, d'une part, d'encombrer la commission - qui serait saisie toutes les semaines de quantités de dossiers - d'autre part, de retarder le recours à la procédure judiciaire. Par ailleurs, en laissant facultative la saisine de la commission, le projet apporte une certaine souplesse et une plus grande liberté quant aux choix des procédures de transaction : arbitrage, médiation, expertise, commission de conciliation, recours contentieux...

Donner un caractère obligatoire aurait pour effet d'institutionnaliser la commission de conciliation, d'en faire une étape très contentieuse avec les implications que cela suppose sur le plan des délais de recours contentieux.

Monsieur le rapporteur, j'ai essayé de vous apporter une réponse positive sur la première partie de votre amendement n° 6. En revanche, le Gouvernement tiendra bon quant à la commission de conciliation, car nous ne pouvons pas accepter qu'elle soit une obligation. Nous souhaitons qu'elle reste facultative.

En ce qui concerne l'amendement n° 7, le projet prévoit de compléter l'article par décret. Le Conseil d'Etat, consulté sur le projet, n'a pas estimé nécessaire de prévoir un décret en Conseil d'Etat. C'est pourquoi nous vous demandons de rejeter l'amendement n° 7.

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Monsieur le ministre, la loi Méhaignerie a créé des commissions qui sont obligatoires.

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Ce n'est pas pareil !

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Elles ne sont pas pour autant encombrées ! Mais peut-être avez-vous des éléments d'appréciation que nous n'avons pas en ce qui concerne les baux commerciaux, c'est possible.

En tout cas, si la commission vous a proposé, sur le premier point que vous avez bien voulu évoquer, de confier la présidence de la commission à un ancien magistrat ou à un magistrat, selon le cas, ce n'était pas du tout parce que nous voulions par principe éliminer les fonctionnaires de la commission. Des fonctionnaires spécialisés pourraient éclairer les bailleurs et les locataires.

Ce que nous ne voulons pas, c'est qu'un représentant de l'administration préside. Sur ce point, je pense qu'il est possible de trouver un terrain d'entente.

(*M. le ministre fait un signe d'assentiment.*)

Nous sommes d'accord pour que la commission soit composée, d'une part, par des bailleurs, d'autre part, par des locataires, et pour qu'elle soit présidée par un magistrat - nous proposons même que ce puisse être un magistrat à la retraite.

Vous dites que la Chancellerie y voit une difficulté quant à ses effectifs. Nous le savons tout à fait. Nous avons cependant voté des crédits qui permettent une très nette amélioration concernant les magistrats. Mais admettons qu'ils ne soient pas suffisants.

C'est d'ailleurs pourquoi nous avons prévu que ce soient éventuellement d'anciens magistrats qui siègent dans cette commission, à raison d'un ancien magistrat ou d'un magistrat par département.

Dans ces conditions, je ne pense pas que nos conceptions soient très éloignées. Ce que nous voulons, c'est que ces commissions fonctionnent. Selon vous, si elles sont obligatoires, elles seront très vite encombrées et ce sera plus une barrière qu'une facilité. Vous ajoutez, avec raison, que les juridictions sont encombrées. Nous en savons quelque chose, mais si je me permets de vous faire cette suggestion, au nom de la commission, c'est précisément pour y remédier.

Si vous faites présider la commission de conciliation par un magistrat spécialisé, compétent, spécialement désigné dans chaque département et que vous lui faites non pas rendre des jugements - il n'est pas question de créer une juridiction nouvelle - mais rechercher une solution amiable, tout le monde en sera satisfait.

Par conséquent, monsieur le ministre, il me semble que vous pourriez accepter l'amendement en ce qui concerne la commission.

S'agissant de l'obligation de saisine, c'est un problème que nous pourrions traiter lors des navettes. Il faudra déterminer, d'une façon définitive, si l'obligation de la saisine facilite ou non le règlement des dossiers.

Dans quelque temps, l'expérience de la loi Méhaignerie nous donnera des éléments d'appréciation. Ce que nous recherchons, nous, c'est à faire en sorte que les juridictions ne soient pas encombrées. Tout ce que le Gouvernement fera dans ce sens sera très bien accueilli par la Haute Assemblée.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 11.

M. Michel Darras. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Michel Darras. La discussion qui vient d'avoir lieu entre la commission et le Gouvernement nous convainc de la nécessité de supprimer l'article 2, si j'ose dire encore plus que les autres, car le moins que l'on puisse dire, c'est que le problème n'est pas mûr !

D'un côté, on nous dit que, si le passage devant les commissions est obligatoire, elles seront encombrées. Puis on se réfère à la loi Méhaignerie, qui, elle, adopte un système différent de celui du présent texte. M. le rapporteur, pour sa part, vient de dire à l'instant qu'on ne pouvait pas savoir à l'avance quelle serait la meilleure des deux solutions, mais que la navette trancherait et qu'ensuite la pratique dirait si le Parlement a tranché dans le bon sens. Tout cela n'est pas convaincant du tout.

Le meilleur moyen, selon nous, de mettre cette affaire en navette, non seulement jusqu'au 20 décembre 1987 mais au-delà, pour procéder, comme je l'ai souhaité dans la discussion générale, à un examen approfondi, c'est de repousser cet article 2.

Par ailleurs, je me permets de relever ce qui me paraît être une contradiction de la part du Gouvernement : il déclare que la Chancellerie n'a pas les moyens de donner des délégations à des magistrats pour présider les commissions, mais il ajoute presque aussitôt qu'il est tout disposé à faire figurer, parmi les personnes qualifiées, un magistrat pour siéger à la commission. Bien sûr, il nous précise que la logistique, dans ce cas, sera assurée par l'administration préfectorale !

Comme nous n'avions pas supposé un instant que la logistique pouvait être assurée par les tribunaux, nous pouvons dire que, finalement, pour un magistrat, siéger comme président ou comme membre de la commission lui prendra autant de temps et étudier les dossiers lui demandera autant de préparation.

En conclusion, nous maintenons notre amendement de suppression. Parmi les raisons que le Sénat aurait de l'adopter figurent à la fois les contradictions évidentes entre la commission et le Gouvernement et le fait que le problème n'est pas mûr.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 11, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix l'amendement n° 5, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 6 rectifié.

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Je souhaite que cet amendement soit retiré par la commission des lois en raison de la deuxième partie, qui concerne l'obligation de la saisine de la commission, étant entendu que le Gouvernement prend l'engagement devant le Sénat de faire figurer, dans le décret, parmi les personnalités qualifiées, un juge en activité ou à la retraite et de lui donner la présidence de la commission de conciliation.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 6 rectifié est-il maintenu ?

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Nous n'étions pas allés aussi loin, monsieur le ministre, quand nous avions prévu la présence d'un juge. Mais si vous prenez l'engagement solennel de faire appel à un juge ou à un ancien juge, c'est-à-dire un magistrat ou un ancien magistrat, par décret, comme le prévoit d'ailleurs le texte du Gouvernement, nous sommes d'accord pour retirer notre amendement.

Reste le caractère obligatoire de la consultation, car je n'ai pas constaté d'effort du Gouvernement en ce sens. *(Sourires.)* C'est, bien évidemment, une question d'appréciation : ou bien cette commission est saisie obligatoirement ou bien elle ne l'est pas, et les gens iront directement au tribunal.

La loi Méhaignerie prévoit l'obligation de passage devant la commission de conciliation, qui, d'après nos renseignements, arrange beaucoup de choses. Nombre de procès sont évités par le simple fait que la commission fait connaître aux bailleurs et aux locataires que le prix par elle retenu, pour les logements en l'espèce, est un prix moyen.

J'ai tout lieu de penser, d'ailleurs, que quand les tribunaux, en quelque sorte en appel de ces commissions, auront à se prononcer, ils se saisiront des conclusions de la commission pour s'en inspirer.

Loin de les encombrer, vous dégagez les tribunaux en rendant le recours à la commission obligatoire et c'est ainsi que vous répondez au souhait de votre collègue du ministère de la justice.

Cela étant, puisqu'il s'agit effectivement d'un problème de Gouvernement, si ce dernier juge que les commissions ne doivent pas être saisies obligatoirement, c'est sa responsabilité. La Haute Assemblée est d'un avis différent.

Je retire donc l'amendement de la commission, mais je propose de sous-amender le texte du Gouvernement afin de rendre la consultation obligatoire.

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Pour me rapprocher du rapporteur, j'avais accepté l'idée de nommer par décret un juge en activité ou en retraite, mais je pensais que, parallèlement, lui-même ferait un effort dans ma direction.

Le Gouvernement est tout à fait opposé à la saisine obligatoire d'une commission de conciliation. J'insiste donc auprès de la Haute Assemblée pour qu'elle s'y oppose.

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Pour que les choses soient simples, je retire l'amendement de la commission. Nous allons donc voter le texte du Gouvernement, étant entendu que ce dernier prend l'engagement que siégera parmi les personnalités un magistrat ou un ancien magistrat qui présidera la commission.

Pour ce qui est de l'obligation ou non de consultation de cette commission, la réflexion - je l'espère - se poursuivra au cours de la navette.

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Merci !

M. le président. L'amendement n° 6 rectifié est retiré.

L'amendement n° 7 est-il maintenu, monsieur le rapporteur ?

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Nous le retirons également, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 7 est retiré.

Je vais mettre aux voix l'article 2.

M. Michel Darras. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Michel Darras. J'ai eu, tout à l'heure, des frissons dans le dos devant les jugements de Salomon successifs de M. le ministre et de M. le rapporteur. (*Exclamations sur les travées de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Je peux m'exprimer comme je veux, mes chers collègues ; en tout cas, je le fais toujours courtoisement.

Je répète que j'ai eu des frissons dans le dos devant ce jugement de Salomon, puisqu'il fut un instant question de la moitié d'un juge que l'on découperait suivant qu'il serait président ou simple membre de la commission.

Puis, j'ai surtout été étonné, lors de la discussion intervenue sur le caractère obligatoire du passage devant la commission, lorsqu'il m'est apparu que, dans l'esprit de certains, une commission pouvait se voir attribuer un caractère obligatoire par décret.

Heureusement, rien de tout cela ne subsiste, car - j'en appelle à des collègues plus éminents juristes que moi - je ne crois pas qu'une commission de ce genre, instituée, certes, par décret, puisse se voir conférer un caractère obligatoire autrement que par la loi.

Bref, pour toutes ces raisons et pour le caractère, encore une fois, très confus de la discussion qui vient d'intervenir - veuillez m'excuser de le dire, mais ce n'est pas discourtois - le groupe socialiste votera contre l'article 2.

M. Marcel Rudloff. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Marcel Rudloff. Je voterai l'article 2 parce qu'il n'y a pas confusion. Il est parfaitement possible, au stade du décret, de réfléchir non pas sur le caractère obligatoire ou non, mais sur le caractère incitatif de la procédure de conciliation.

Pour cela, il suffira que le décret prévoie que le tribunal ne pourra être saisi qu'après un certain délai. Ceux qui voudraient aller plus vite seraient donc incités à saisir la commission de conciliation.

M. Michel Darras. Cela est vrai !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 2.

M. Louis Minetti. Le groupe communiste vote contre.

M. Michel Darras. Le groupe socialiste également. (*L'article 2 est adopté.*)

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Les dispositions de l'article 1^{er} de la présente loi sont applicables à compter du 1^{er} janvier 1988. »

Par amendement n° 12, M. Darras et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Darras.

M. Michel Darras. J'ose à peine m'exprimer sur cet amendement, car il s'agit encore d'un amendement de coordination.

Il vise, cette fois, à supprimer l'article 3, mais je gage que M. le rapporteur, comme l'an dernier, demandera la priorité pour l'amendement de la commission, qui vise également à supprimer l'article 3, mais pour des raisons diamétralement opposées.

M. le président. Vous allez être déçu, mon cher collègue, car la commission a retiré son amendement ! (*M. Darras s'exclame.*)

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 12 ?

M. René-Georges Laurin, rapporteur. Il est évidemment défavorable. J'en profite pour dire, s'agissant du débat précédent - je n'ai pas voulu répondre aux orateurs du groupe socialiste - que les circonvolutions de l'orateur, qui a fait

semblant de ne pas comprendre ce qu'il comprenait très bien, en parlant de décret, de loi, d'impossibilité et qui s'esclaffe en disant : « oui, c'est vrai ! » au moment où mon ami M. Rudloff donne l'explication juridique avec sa compétence bien connue, prouvent que tous ces arguments ne sont pas sérieux et que M. Darras vise simplement à faire de l'opposition, ce qui, d'ailleurs, est le devoir des gens de l'opposition ! (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. André Méric. On ne fait pas de l'opposition pour faire de l'opposition.

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

M. Georges Chavanes, ministre délégué. Bien sûr, le Gouvernement est défavorable à cet amendement qui a pour objet de supprimer l'article 3.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 12.

M. Michel Darras. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Michel Darras. Nous demandons la suppression de l'article 3.

Permettez-moi d'ajouter que, lorsque mon ami M. Rudloff s'exprime, je ne m'esclaffe jamais. Quelquefois je me déride comme M. Couve de Murville. (*Sourires.*)

Tout à l'heure, lorsque M. Rudloff s'est exprimé avec la science juridique que nous lui connaissons, j'ai dit : « cela est vrai ! » Si cela s'appelle s'« esclaffer », je ne sais plus ce que veulent dire les mots.

Cela dit, je vous rejoins sur un point, monsieur le rapporteur, mais cela s'applique à tout le monde : le plus difficile est de faire comprendre à quelqu'un quelque chose qu'il a déjà compris. Je ne sais plus le nom de l'auteur. (*Rires sur les travées de l'union centriste. - Rires et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 12, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix l'article 3.

M. Michel Darras. Le groupe socialiste vote contre.

M. Paul Souffrin. Le groupe communiste également. (*L'article 3 est adopté.*)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de passer au vote sur l'ensemble du projet de loi, la parole est à M. Le Jeune, pour explication de vote.

M. Edouard Le Jeune. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe de l'union centriste votera ce projet de loi. L'équilibre entre les intérêts, en apparence contradictoires, des propriétaires et des commerçants et artisans est, certes, difficile à établir. Cependant, nous avons de bonnes raisons de croire que votre texte, en simplifiant la méthode de calcul des loyers des baux commerciaux à renouveler, devrait contenter à la fois bailleurs et preneurs, l'essentiel étant que les premiers puissent compter sur des revenus suffisants leur permettant d'entretenir leur immeuble dans de bonnes conditions et que les seconds n'aient pas à verser des loyers prohibitifs qui mettraient en péril leur activité commerciale ou artisanale.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Michel Darras. Le groupe socialiste vote contre.

M. Paul Souffrin. Le groupe communiste également. (*Le projet de loi est adopté.*)

MUTUALISATION DE LA CAISSE NATIONALE DE CRÉDIT AGRICOLE

Adoption des conclusions modifiées d'une commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion des conclusions du rapport (n° 107, 1987-1988) de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la mutualisation de la caisse nationale de crédit agricole.

Dans la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur.

M. Roland du Luart, rapporteur pour le Sénat de la commission mixte paritaire. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission mixte paritaire s'est réunie le 24 novembre dernier, sous la présidence de M. Christian Poncelet, pour examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la mutualisation de la caisse nationale du crédit agricole.

Depuis, l'Assemblée nationale a adopté le texte proposé par la commission mixte paritaire modifié par trois amendements présentés par le Gouvernement. Nous examinerons dans quelques instants ces amendements qui seront présentés par le ministre de l'agriculture.

Le texte adopté par le Sénat et transmis à l'Assemblée nationale comportait dix-sept articles ; nos collègues ont voté cinq articles conformes, adopté douze articles dans une nouvelle rédaction et ajouté un article.

Sur ces treize articles restant en discussion, la commission mixte paritaire en a adopté deux dans la rédaction de l'Assemblée nationale. Elle a proposé un nouveau texte pour neuf articles, en a supprimé un et n'a pu se mettre d'accord sur un seul article, l'article 13.

Je ne détaillerai pas l'ensemble des travaux de la commission mixte paritaire. Je vous renvoie pour cela à mon rapport écrit dans lequel figurent le tableau comparatif des dispositions soumises à celle-ci et le texte élaboré par cette dernière.

Je souhaite, en revanche, revenir sur deux dispositions importantes de ce projet de loi, il s'agit de l'article 7 et de l'article 13.

L'article 7 prévoyait dans sa rédaction initiale que le conseil d'administration de la société créée élisait un président et que la nomination du directeur général était soumise à l'agrément des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture. Ce directeur général devait assurer la direction de la société dans la limite des pouvoirs que la loi et les statuts réservent au conseil d'administration.

Le Sénat, sur la proposition de ses rapporteurs, avait émis le vœu que le droit commun des sociétés prévu par la loi de 1966, soit appliqué. La Haute Assemblée souhaitait voir la désignation par le conseil d'administration d'un président-directeur général exerçant la plénitude des fonctions qui lui sont normalement dévolues, celui-ci devant être de surcroît un administrateur d'une caisse régionale.

Vous aviez, en outre, mes chers collègues, supprimé l'agrément auquel était soumise la désignation du directeur général.

Ces dispositions que le Sénat avait adoptées ont subi quelques vicissitudes, liées aux subtilités de la procédure parlementaire. Le texte adopté par la commission mixte paritaire prévoit, en effet, l'élection d'un président et la désignation d'un directeur général pour assurer la direction de la société. La nomination du directeur général est, à nouveau, soumise à l'agrément des ministres.

C'est pourquoi il conviendra de suivre le ministre de l'agriculture lorsqu'il nous proposera, dans quelques instants, de reprendre le texte adopté par l'Assemblée nationale pour l'article 7, même si - je le répète - nous avons souhaité une autre rédaction pour cet article.

Toutefois, il va de soi que, si un jour les prêts bonifiés distribués par l'Etat ne sont plus reversés au Crédit agricole, l'agrément du directeur général devra être rapporté. C'est d'ailleurs ce que nous proposera M. le ministre, et je l'en remercie.

L'article 13 constitue le second point important de ce projet de loi.

Le Gouvernement souhaite permettre aux agriculteurs et à leurs groupements de disposer d'une majorité qualifiée au sein du conseil d'administration des caisses régionales de crédit agricole. Il avait fixé celle-ci aux trois quarts des membres du conseil d'administration.

Sur ce point - vous vous en souvenez, mes chers collègues - le Sénat, après un large débat, a remplacé cette proportion de 75 p. 100 par la majorité. La Haute Assemblée a estimé que ces dispositions, sans être disproportionnées, permettraient d'atteindre l'objectif recherché par le projet de loi qui consiste à garder aux agriculteurs la maîtrise du Crédit agricole.

Considérant qu'une telle majorité pouvait être insuffisante, l'Assemblée nationale a souhaité conforter la place des agriculteurs en adoptant une solution médiane entre celle du Gouvernement et celle du Sénat. C'est ainsi que l'article 13, adopté par nos collègues députés, prévoyait que les deux tiers des sièges des conseils d'administration des caisses régionales seraient réservés aux agriculteurs.

A la suite des travaux de la commission mixte paritaire, le texte de l'article 13 est tombé. La commission a constaté, en effet, qu'elle n'a pas pu aboutir à un texte commun sur cet article.

Sur le principe, il me paraît souhaitable de prévoir que les agriculteurs détiendront la majorité au conseil d'administration sans en fixer le taux.

Comme nous l'avions constaté, les clients du Crédit agricole sont traités différemment selon qu'ils sont sociétaires agriculteurs ou non, usagers ou clients. Le Crédit agricole constitue un passage obligé pour les agriculteurs qui bénéficient des prêts bonifiés. Ceux-ci se trouvent donc dans une situation bien particulière au sein du Crédit agricole qu'ils ont fondé tant au niveau local qu'au niveau régional.

Toutefois, jusqu'où peut aller cette représentation particulière des agriculteurs ?

Les trois quarts ou les deux tiers me paraissent difficiles à admettre pour deux raisons : premièrement, en raison des foudres du Conseil constitutionnel ; deuxièmement, pour permettre l'ouverture de cette institution vers d'autres secteurs économiques liés au monde rural.

Une disposition réservant aux agriculteurs la majorité absolue des sièges, paraît appropriée, nécessaire et suffisante.

M. Christian Poncelet. Très bien !

M. Roland du Luart, rapporteur. Celle-ci devrait permettre d'atteindre l'objectif recherché par le projet de loi et répondre aux exigences de la Constitution. Nous avons répondu ainsi à ce que nous avait suggéré M. Poncelet.

C'est pourquoi je vous demanderai de suivre le ministre de l'agriculture lorsqu'il vous proposera de ratifier le texte du projet de loi qui nous est soumis afin de rétablir l'article 13 dans une rédaction presque identique à celle que le Sénat avait retenue et à laquelle le Gouvernement s'est rallié, et nous nous félicitons. Il appartiendra ensuite aux caisses régionales, si cette disposition est adoptée, de se déterminer elles-mêmes, comme elle le souhaiteront. Le législateur leur en donne la latitude.

Je suis certain que les administrateurs de ces caisses, auxquels le Sénat avait rendu hommage en première lecture, sauront prendre les dispositions nécessaires, assurant l'avenir de leur établissement.

Enfin, je veux souligner la création, par nos collègues députés, du comité permanent du financement de l'agriculture. Ce comité siègera auprès des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture. Il sera présidé par le président du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. Cela me semble une heureuse initiative.

Cette organisation sera spécifique aux questions de financement de l'agriculture et associera toutes les parties prenantes : pouvoirs publics, organisations professionnelles et Crédit agricole mutuel.

Telles sont, mes chers collègues, les modifications les plus importantes qui ont été apportées au texte voté en première lecture par le Sénat.

Le texte qui vous est proposé à l'issue de la commission mixte paritaire et amendé par le Gouvernement est un compromis correct, et je remercie à nouveau le ministre de l'agri-

culture d'avoir tenu le plus grand compte des avis du Sénat. Au nom de la commission mixte paritaire, je vous demande, mes chers collègues, de l'adopter. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

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

M. François Guillaume, ministre de l'agriculture. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous avons eu un débat suffisamment long au sein de cette Haute Assemblée sur la mutualisation du Crédit agricole pour que je ne revienne pas sur l'économie du projet de loi.

Sous le bénéfice des explications apportées par M. du Luart, je vous rappellerai simplement que le Gouvernement, à la suite des travaux de la commission mixte paritaire, a déposé trois amendements dont il souhaite l'adoption par le Sénat.

Le premier a simplement pour objet d'offrir aux agents des caisses régionales les mêmes avantages que ceux dont bénéficient les agents de la caisse nationale pour le rachat des actions dans la limite des 10 p. 100 qui sont réservés au personnel. Cela ne doit souffrir aucune difficulté.

Le deuxième amendement tend à prévoir une disposition permettant l'élection d'un président et la désignation, sur proposition de ce dernier, naturellement, d'un directeur général. Nous sommes, en effet, attachés à ce binôme qui préside, en général, aux destinées de toutes les coopératives, qui a prouvé son efficacité et qui est traditionnel s'agissant de la gestion dans le domaine agricole.

J'ajouterai simplement, concernant l'agrément du directeur, que nous avons retenu la réserve émise par l'Assemblée nationale et que, me semble-t-il, vous partagez sur le fond, à savoir que cet agrément n'est obligatoire que dans la mesure où le Crédit agricole dispose du monopole de la distribution des prêts bonifiés.

Le troisième amendement concerne l'article 13. Nous tenons effectivement à ce que les agriculteurs puissent disposer d'une majorité au sein des conseils d'administration des caisses régionales.

Il est vrai que l'article 13 n'était pas nécessaire à la mutualisation du Crédit agricole. Nous l'avons néanmoins introduit, car il constitue, pour les agriculteurs, une sécurité supplémentaire quant à la priorité du financement de l'agriculture par cet organisme. C'est aussi la consécration de la réalité d'aujourd'hui. C'est enfin le choix que nous faisons de confier la gestion du Crédit agricole à ceux qui, ne se contentant pas d'en être les usagers, sont intéressés à sa bonne marche non seulement parce qu'ils contractent auprès de lui des prêts à la consommation mais surtout parce qu'ils travaillent avec lui pour la gestion de leur propre entreprise.

En tout état de cause, la gestion du Crédit agricole par les agriculteurs a été suffisamment efficace pour que, aujourd'hui, nous leur assurions la pérennisation d'une majorité au sein des conseils d'administration des caisses régionales.

M. Philippe François. Très bien !

M. François Guillaume, ministre de l'agriculture. Tout autre commentaire serait superflu. Je me réserve simplement d'intervenir, lorsque ce sera nécessaire, à l'occasion de la discussion des amendements proposés par le Gouvernement. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

M. le président. Mes chers collègues, cinq orateurs sont inscrits dans la discussion générale. S'ils étaient brefs, il me semble que nous pourrions achever l'examen de ce texte avant le dîner.

Le Sénat est-il d'accord pour poursuivre ses travaux ? *(Assentiment.)*

Il en est ainsi décidé.

La parole est à M. Moinet.

M. Josy Moinet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici parvenus au terme d'un débat ouvert devant le Sénat depuis bientôt deux mois.

L'intérêt que le projet de mutualisation de la caisse nationale de crédit agricole a suscité au Parlement suffit à montrer, s'il en était besoin, la place qu'occupe le Crédit agricole mutuel dans le système bancaire français et le rôle irremplaçable qu'il tient dans le financement de l'agriculture.

S'il est vrai, comme vous l'avez affirmé, monsieur le ministre, devant le congrès de la fédération nationale de crédit agricole réuni à Nice le 13 octobre dernier, que « le

système mis en place de façon pragmatique et progressive depuis un siècle méritait d'être aménagé pour donner à l'institution toute la souplesse dont disposent les banques de nos partenaires européens », il est permis de s'interroger aujourd'hui sur le point de savoir si le texte qui nous est proposé répond à cette préoccupation et assure, pour l'avenir, le financement de l'agriculture dans les meilleures conditions, autrement dit, s'il garantit la priorité du financement de l'agriculture, des industries agro-alimentaires et du monde rural de manière plus générale.

Trois questions dominent, en fait, les débats : la liberté d'action des organes dirigeants de la caisse nationale de crédit agricole par rapport aux pouvoirs publics, problème posé par l'article 7 du projet de loi ; la représentation majoritaire des agriculteurs au sein des conseils d'administration des caisses régionales, problème posé par l'article 13 du projet de loi ; enfin, l'affectation du produit de la privatisation de la caisse nationale de crédit agricole au bénéfice de l'agriculture et du monde rural.

Je limiterai mon propos à quelques brèves observations sur ces trois points.

S'agissant de la liberté donnée au Crédit agricole mutuel, permettez-moi de citer à nouveau, monsieur le ministre, votre déclaration devant le congrès de la fédération nationale de crédit agricole réuni à Nice le 16 octobre dernier : « Les raisons qui légitiment la mutualisation du Crédit agricole sont donc les mêmes que celles qui justifient la privatisation des grandes entreprises nationalisées. Ces dernières peuvent aujourd'hui se restructurer pour rester compétitives, pour recentrer leurs efforts sur des créneaux porteurs, sans que puisse s'y opposer l'intérêt politique ou tout simplement électoral du moment. »

Outre que la référence à la privatisation des grandes entreprises nationalisées, notamment les banques, banalise la mutualisation du Crédit agricole mutuel et fait de la compétitivité et du profit les objectifs centraux d'une institution dont la finalité mutualiste demeure néanmoins affichée, comment ne pas observer que les privatisations réalisées à ce jour se sont traduites par une rupture complète de liens institutionnels qui unissaient l'Etat à ces entreprises ?

Que je sache, la privatisation de la Société générale ne s'est pas accompagnée d'un agrément quelconque de son président-directeur général par le ministère des finances.

M. Emmanuel Hamel. Il ne s'agit pas de privatisation !

M. Josy Moinet. Nous allons y venir, mon cher collègue. Est-ce à dire que vous doutez de la capacité des organes dirigeants de la caisse nationale, devenue société anonyme, à gérer seuls et en toute liberté une institution ayant des responsabilités particulières dans le financement de l'agriculture et du monde rural ?

Pourquoi vouloir à tout prix maintenir, dans le contexte de votre projet de loi, cette procédure insolite d'agrément du directeur général de la caisse nationale par deux ministres, celui des finances et celui de l'agriculture ?

Pourquoi limiter ainsi les pouvoirs du conseil d'administration de la caisse nationale qui se trouve implicitement condamné à choisir comme directeur général la personnalité qui aura obtenu l'agrément du pouvoir politique alors même que votre projet vise à en soustraire la désignation aux aléas de la conjoncture politique ?

Sans doute allez-vous nous rappeler que le monopole de la bonification maintenue au bénéfice du Crédit agricole mutuel - pour combien de temps ? - justifie cette procédure exorbitante du droit commun des sociétés. Il nous était permis de penser - ainsi en avait jugé le Sénat - que la conclusion d'une convention entre l'Etat et la caisse nationale de crédit agricole constituait une garantie suffisante pour une gestion de la bonification conforme aux objectifs de la politique agricole décidée et conduite par le Gouvernement.

A la vérité, l'article 7, qui soumet la nomination du directeur général à l'agrément des pouvoirs publics, affaiblit considérablement la portée de votre projet.

Vous proclamez votre volonté de libérer le Crédit agricole mutuel de toute tutelle. En fait, vous le placez en régime de liberté surveillée et vous créez ainsi, par la loi, les conditions de conflit entre l'Etat et le Crédit agricole mutuel que votre projet se proposait, en fait, de faire disparaître.

Nous sommes nombreux ici à penser - plus qu'il n'y paraît et qu'il n'y paraîtra, sans doute, au travers des votes qui se sont exprimés ou qui vont s'exprimer - que l'Etat veut bien

encaisser le produit de la privatisation de la caisse nationale de crédit agricole tout en conservant la faculté d'exercer une influence décisive sur la marche de l'institution.

Dès lors, il me paraît souhaitable de revenir à la position adoptée par le Sénat en première lecture et de supprimer l'agrément du directeur général par les pouvoirs publics.

La deuxième question a trait à la majorité confiée aux agriculteurs dans les conseils d'administration des caisses régionales. Mais enfin, telle est bien la situation actuelle ! Ainsi que vous venez de le rappeler vous-même voilà un instant, monsieur le ministre, les agriculteurs sont majoritaires à 80 p. 100 dans les conseils d'administration des caisses régionales et des caisses locales de crédit agricole mutuel.

Pourquoi vouloir à tout prix inscrire dans la loi une disposition exorbitante du droit commun des sociétés et dont la constitutionnalité apparaît pour le moins douteuse ?

M. Etienne Dailly. Très bien !

M. Josy Moinet. Nul n'ignore, sans doute, que cette disposition a été inscrite dans le projet de loi en vue d'en faciliter l'acceptation, même résignée, par les organisations professionnelles agricoles.

Mais, au-delà, vous présentez cette disposition comme une sorte de rempart juridique propre à éviter toute tentation pour le Crédit agricole mutuel de s'éloigner de sa vocation prioritaire qui doit demeurer le financement de l'agriculture. Il s'agit, mes chers collègues, d'une protection illusoire. La capacité du Crédit agricole à financer l'agriculture, aujourd'hui et plus encore dans l'avenir, dépendra bien davantage du volume et du coût des ressources qu'il est capable de collecter en dehors du secteur agricole que du nombre de ses administrateurs d'origine agricole.

Le Crédit agricole mutuel, contrairement aux banques américaines spécialisées dans le financement de l'agriculture, a su à temps se diversifier, ...

M. Roland du Luart, rapporteur. Heureusement !

M. Josy Moinet. ... s'ouvrir vers d'autres secteurs, notamment le logement, et grâce à cette remarquable faculté d'adaptation, garantir à l'agriculture des financements aux meilleures conditions.

Prenons garde, mes chers collègues, de ne pas faire des sociétaires qui ne sont pas agriculteurs des sociétaires de seconde zone, qui ne se sentiraient pas pleinement chez eux au sein d'une banque mutualiste qu'ils ont choisie et dont la fidélité est aujourd'hui capitale pour le développement de l'immense majorité des caisses régionales.

Le Crédit agricole mutuel doit rester l'expression vivante et ouverte des solidarités qui unissent les diverses composantes d'un monde rural dont le sort, aujourd'hui, est si incertain.

L'article 13 tel qu'il nous est proposé par le Gouvernement pourrait, au demeurant, laisser penser que le maintien de la priorité à l'agriculture jusqu'alors garanti par l'existence d'un établissement public de l'Etat au sommet de l'institution devrait désormais être assuré par une disposition légale donnant aux agriculteurs la majorité dans les conseils d'administration des caisses régionales. N'y aurait-il pas là quelque paradoxe ? Je vous pose la question, monsieur le ministre.

J'en viens au dernier point : l'affectation du produit de la privatisation.

M. Roland du Luart, rapporteur. Vaste sujet !

M. Paul Loridant. C'est un sujet tabou !

M. Josy Moinet. J'ai été le premier, je crois, monsieur le ministre, et pratiquement le seul, à évoquer cette question lorsque le débat sur la mutualisation du Crédit agricole s'est ouvert devant le Sénat. Il n'est pas si fréquent que je fasse des émules, y compris dans les rangs de la majorité !

M. Roland du Luart, rapporteur. Il est barriste avant l'heure ! (Sourires.)

M. Josy Moinet. J'observe que dans les rangs de votre majorité, bien des voix se sont fait entendre sur ce point pour demander avec insistance - et jusqu'à ce jour, monsieur le ministre, sans succès - que le produit de la mutualisation de la caisse nationale de crédit agricole, dont le montant demeure encore inconnu, soit affecté au bénéfice de l'agriculture et du monde rural.

J'ai ici la réponse que vous m'aviez faite lors de la discussion de l'amendement que j'avais présenté, visant à supprimer toute référence au compte du Trésor, dit « compte d'affectation des produits de la privatisation », dans le projet de loi de mutualisation du Crédit agricole. Vous m'aviez dit, alors, que le Parlement serait informé sur la destination des fonds provenant de la privatisation. Mais cela, nous le savions ; nous n'ignorions pas que le Gouvernement nous informerait sur ce sujet.

Là n'est pas la question, monsieur le ministre. Au moment où l'agriculture française, les entreprises du secteur coopératif, qui constituent, avec les collectivités locales - je pense singulièrement aux communes rurales - le tissu humain, économique et social de cette France profonde à laquelle vous vous référez si souvent, au moment, dis-je, où ces acteurs de la vie agricole et rurale éprouvent tant de difficultés, il serait inconcevable que le produit de la privatisation de la caisse nationale ne soit pas affecté, en tout ou partie, à des financements publics destinés à assurer la modernisation, la reconversion, le développement des exploitations agricoles et des entreprises liées à l'agriculture.

Quelle est donc, monsieur le ministre, l'affectation que le Gouvernement a décidé de donner au produit de la privatisation de la caisse nationale de crédit agricole ? Oui ou non, ce produit sera-t-il affecté en tout ou partie au financement de l'agriculture et du monde rural ? Je vous repose cette question, avant même d'attendre qu'elle ne soit à nouveau posée, non à vous-même, mais à M. le ministre des finances, lors de l'examen de la loi de finances rectificative.

Je vous la repose, comme d'autres l'ont fait à l'Assemblée nationale, parce qu'elle est précise et essentielle. Et c'est parce qu'elle est précise et essentielle que nous attendons de vous, monsieur le ministre, une réponse claire et précise.

M. Paul Loridant. Il ne peut pas la donner !

M. Josy Moinet. Telles sont, monsieur le ministre, mes chers collègues, les quelques observations que je voulais faire sur un texte dont le contenu et l'opportunité ne paraissent pas soulever une adhésion spontanée ni un enthousiasme excessif de la part de l'ensemble du Parlement, jusques et y compris dans les rangs mêmes de la majorité. Mais les exigences de la solidarité politique sont ce qu'elles sont et l'approbation de votre projet de loi est maintenant en bonne voie.

Avec plusieurs de mes amis de la gauche démocratique, nous n'approuverons pas ce texte. Il nous reste à souhaiter que le prix de cession de la caisse nationale de crédit agricole ne contraigne pas les caisses régionales appelées à en faire l'acquisition à un endettement susceptible de fragiliser l'institution tout entière et de compromettre à terme son développement et ses interventions au service de l'agriculture et du monde rural. (MM. Loridant et Descours Desacres applaudissent.)

M. le président. Mes chers collègues, quatre orateurs sont encore inscrits pour plus de trente minutes dans cette discussion générale et l'examen des amendements sera sans doute long. Aussi, je vous consulte à nouveau pour savoir si vous entendez poursuivre la présente discussion jusqu'à son terme avant le dîner.

M. Roland du Luart, rapporteur. Je demande la parole.

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

M. Roland du Luart, rapporteur. Si les orateurs inscrits pouvaient limiter leur intervention à cinq minutes, nous devrions pouvoir en terminer.

M. Emmanuel Hamel. Le sujet est trop important pour que l'on puisse se limiter à cinq minutes !

M. Paul Loridant. Absolument !

M. Roland du Luart, rapporteur. Tout a été dit, me semble-t-il, sur ce sujet.

M. le président. Ce n'est pas parce que tout a été dit que cela ne sera point redit. (Sourires.)

Je vous propose donc, mes chers collègues, d'interrompre maintenant nos travaux pour les reprendre à vingt-deux heures. (Assentiment.)

M. Emmanuel Hamel. C'est plus sage !

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures, est reprise à vingt-deux heures, sous la présidence de M. Jean Chérioux.)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX,
vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion des conclusions du rapport de la commission mixte paritaire chargée de présenter un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la mutualisation de la caisse nationale de crédit agricole.

Dans la discussion générale, la parole est à M. Minetti.

M. Louis Minetti. Monsieur le président, afin d'apporter ma contribution à la brièveté du débat, je me bornerai à présenter trois remarques, d'autant que tout ou presque a déjà été dit.

Premièrement, je relèverai sur le mot « privatisation » employé par M. Balladur ici même : il apparaît de plus en plus que c'est bien le terme qu'il faut employer.

Deuxièmement, je reviendrai sur le coût de l'opération de cette « privatisation » - peu importe qu'il s'agisse de 8 ou de 10 milliards de francs. Ainsi que nous l'avons dit lors de la première lecture, nous souhaitons que cet argent soit réservé à l'agriculture. M. Balladur dit « non ». Peut-être préfère-t-il utiliser cet argent pour rembourser l'emprunt Giscard ! J'approuve tout à fait les remarques de M. Moinet à ce sujet.

Troisièmement, j'évoquerai les problèmes de l'avenir de l'agriculture et du monde rural. A ce propos, je voudrais relever que, déjà, le Crédit agricole s'est engagé dans la « financiarisation ». Je me référerai à l'affaire de la Générale Biscuit.

Au départ, c'était une entreprise moyenne française, qui s'est développée, qui a été reprise par B.S.N., avec l'appui du Crédit agricole. Nous avons abouti à ceci : cette société, à l'origine française, troisième sur le plan mondial, produit maintenant à l'étranger les biscuits que nous consommons en France. La seule différence, c'est que les chômeurs sont bien français.

Telles sont les remarques que je voulais présenter et qui ont valeur de réserves.

Les journalistes prêtent à M. le ministre de l'agriculture cette expression : « Ça passe ou ça casse ! » Je ne sais si cette phrase a été réellement prononcée...

M. Paul Loridant. Il a dit cela ici même !

M. Louis Minetti. ... en tout cas, c'est le signe d'un certain nombre de craquements, de résistances, y compris au sein de la majorité qui soutient le Gouvernement, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, y compris chez les professionnels, les syndicats, comme au Crédit agricole. C'est le signe que c'est très difficile. On fait appel à la solidarité, mais cela ne passera qu'en force.

Si le règlement du Sénat nous l'avait permis, nous aurions déposé une question préalable pour demander au Gouvernement de retirer son projet. Ce n'est pas possible. Je demande néanmoins au Gouvernement de retirer son projet afin que l'on puisse mieux étudier les conditions du développement du Crédit agricole en France. (M. Souffrin applaudit.)

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

M. Philippe François. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est opportun, me semble-t-il, de revenir sur une partie du texte et notamment sur l'article 13.

Intervenant au nom du groupe du rassemblement pour la République, je voudrais féliciter le Gouvernement d'avoir réintroduit cet article 13 dans une version très voisine de celle qu'avait adoptée le Sénat en première lecture et expliquer en quelques mots à la Haute Assemblée pourquoi cet article, contrairement à ce qui a pu être affirmé, nous paraît conforme à la Constitution.

Je crois avoir démontré en première lecture, en parfaite concordance de vue avec M. de Bourgoing, que cet article assurait la cohérence d'ensemble du projet de loi relatif à la mutualisation du Crédit agricole. Je me bornerai ici à faire miens les propos tenus à cette tribune par le rapporteur de la commission des finances - soutenu en cela par M. Christian

Poncelet, président de cette commission - qui déclarait : « Il va de soi, en effet, que la suppression de l'article 13 constituerait une catastrophe pour le monde agricole ».

Je souhaiterais maintenant retenir quelques instants votre attention sur la conformité de cet article avec la Constitution et résumer les arguments militant en faveur de cette thèse.

Quelle est la position du Conseil constitutionnel ? Notre éminent collègue M. Etienne Dailly a recensé neuf décisions relatives au respect du principe d'égalité devant la loi et estimé que ce principe n'était pas respecté par la clause réservant une majorité aux agriculteurs au sein des conseils d'administration des caisses régionales de crédit agricole mutuel. Toutefois, comme vous l'avez fort bien dit dans cette enceinte, monsieur le ministre, le droit n'est pas une science exacte et la jurisprudence doit être analysée avec circonspection. J'estime, pour ma part, que ces neuf précédents, s'ils fournissent matière à réflexion, ne sauraient emporter définitivement notre conviction.

M. Etienne Dailly. C'est votre droit !

M. Philippe François. J'y vois deux raisons essentielles.

La première tient au fait que le principe d'égalité est interprété par le juge constitutionnel au regard de deux critères stricts. Ainsi, le juge, dans la décision du 17 janvier 1979, a estimé que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, à condition que la différence des situations le justifie, que la non-identité des règles soit compatible avec les finalités de la loi ».

Qu'en est-il de ces deux critères au regard de l'article 13 ?

Il apparaît évident que la non-identité des règles est compatible avec les finalités de la loi. En effet, l'objectif de cette loi est de conserver au Crédit agricole sa vocation agricole et rurale. Tous les orateurs de tous les groupes ont suffisamment abondé dans ce sens, le plus souvent en regrettant même que cette vocation ne soit pas mieux garantie, pour qu'il ne me soit pas utile d'exhumer à nouveau combien la présence d'une majorité d'agriculteurs dans les conseils d'administration est une condition nécessaire à l'équilibre du texte et au respect de ses finalités. A défaut de cet article - pour reprendre la boutade de mon collègue député Michel Cointat - le Crédit agricole pourrait devenir aussi peu agricole que le Crédit lyonnais est demeuré lyonnais.

Le deuxième critère posé par le Conseil constitutionnel a trait à la différence des situations. Or, contrairement à ce que peut suggérer une comparaison trop rapide avec les autres institutions bancaires, les sociétaires du Crédit agricole sont dans des situations différentes selon qu'ils sont ou non agriculteurs. Le rapporteur de la commission des finances, M. du Luart, a présenté cette démonstration lors de son intervention en première lecture. Je ne la compléterai donc que sur quelques points.

Premier point : en application de l'article 653 du code rural, seuls les sociétaires-agriculteurs peuvent se voir octroyer des prêts à court terme.

Deuxième point : en application de l'article 651 du code rural, les caisses régionales ne peuvent émettre des bons de caisse qu'en faveur des agriculteurs.

Ces deux premiers points figurent toujours dans le code rural, même s'ils ont été modifiés par des aménagements réglementaires.

En revanche - c'est le troisième point - seuls les agriculteurs peuvent bénéficier des prêts bonifiés.

Enfin, quatrième point : en application de l'article 644 du code rural, en cas de dissolution d'une caisse locale, son actif net ne peut être affecté qu'à une œuvre d'intérêt agricole. Cette règle est identique pour toutes les coopératives et souligne avec éclat la vocation agricole des caisses, dont l'actif ne saurait en aucun cas être réparti entre tous les sociétaires.

Ces quelques points mentionnés sans prétention à l'exhaustivité montrent clairement, à mon sens, la différence de situation et apportent la justification de l'article 13 au regard de cette différence.

Si nous quittons l'espace d'un instant le domaine du droit, nous nous apercevons bien que la pratique a justifié depuis longtemps cette analyse, puisque, pour simplifier, 80 p. 100 des administrateurs des caisses locales et des caisses régionales sont actuellement des agriculteurs, alors que ceux-ci ne représentent que moins d'un quart des sociétaires.

Qui peut trouver réellement choquant que l'on mette le droit plus en concordance avec les faits ?

Pour revenir dans le domaine du droit, je dirai simplement que l'article 13 n'est que la conséquence logique de la philosophie de l'article 615 du code rural, qui dispose, en substance : « Les caisses de crédit agricole mutuel ont exclusivement pour objet de faciliter et de garantir les opérations concernant la production agricole et l'équipement agricole et rural effectuées par leurs sociétaires ».

Je voudrais, pour terminer sur ce point, indiquer que la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'est pas aussi systématique que les neuf décisions mentionnées précédemment inciteraient à le supposer. Le Conseil constitutionnel écarte le principe d'égalité dès lors qu'il estime qu'une application trop stricte pourrait nuire à l'intérêt général.

Ainsi, dans sa décision du 16 janvier 1982, le Conseil a considéré que les banques étrangères, dont il admet cependant qu'elles ont le même statut juridique que les banques françaises, ont pu être valablement exclues du champ d'application de la nationalisation.

Le raisonnement suivi par le juge constitutionnel est intéressant, car il nous enseigne que ce juge peut se prononcer en opportunité.

M. Etienne Dailly. C'est inouï !

M. Philippe François. Le texte du Conseil constitutionnel se lit ainsi : « Considérant que, si les banques dont la majorité du capital social appartient directement ou indirectement à des personnes physiques ne résidant pas en France ou à des personnes morales n'ayant pas leur siège social en France ont le même statut juridique que les autres banques, le législateur a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, les exclure de la nationalisation en prenant motif des risques de difficultés que la nationalisation de ces banques aurait pu entraîner sur le plan international et dont la réalisation aurait, à ses yeux, compromis l'intérêt général qui s'attache aux objectifs poursuivis par la loi de nationalisation ».

M. Roland du Luart, rapporteur. Excellente observation !

M. Philippe François. La grande majorité du Sénat, comme le scrutin public de première lecture l'a indiqué, et, je l'imagine volontiers, le Gouvernement, doivent donc faire clairement état, à l'attention du juge constitutionnel éventuellement saisi, du prix qu'ils attachent à cet article 13.

A mes yeux, comme pour mes collègues du R.P.R., les risques de difficultés que la suppression de l'article 13 pourrait entraîner compromettraient l'intérêt général qui s'attache aux objectifs poursuivis par la loi de mutualisation du Crédit agricole.

Les réactions des organisations professionnelles agricoles, légitimement émues par l'absence d'accord sur l'article 13 en commission mixte paritaire, qui ne signifiait nullement un accord sur sa suppression, en constituent une preuve supplémentaire.

Un député socialiste a même déclaré à l'Assemblée nationale : ...

M. Roland du Luart, rapporteur. Dangereuse lecture !

M. Philippe François. ... « Mais si d'aventure ce texte était, par votre faute, amputé de cet article essentiel, vous porteriez une responsabilité terrible à l'égard de la paysannerie et du monde agricole. »

Il y a donc consensus sur ce point...

M. Paul Loridant. Mais non !

M. Philippe François. ... et il faut que cela se sache.

M. Paul Loridant. Mais non, vous rêvez !

M. Philippe François. J'espère ne pas être démenti en affirmant que le Parlement, unanime, considère l'article 13 comme politiquement indissociable du projet de loi, comme une garantie de ses finalités et comme la condition de son équilibre général, même si les juristes peuvent le considérer comme « détachable ».

En conclusion de cette première partie de mon exposé, je résumerai donc les deux arguments qui militent en faveur de la constitutionnalité.

Le respect du principe d'égalité devant la loi n'est pas un dogme intangible du Conseil constitutionnel.

Lorsqu'il estime devoir l'appliquer, le Conseil autorise que des règles non identiques soient appliquées à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, ce qui est bien le cas des sociétaires du Crédit agricole, et cela dans le respect des finalités de la loi.

Je souhaiterais maintenant développer une deuxième argumentation fondée sur les spécificités du statut coopératif. Cette argumentation vise à démontrer que le statut coopératif appartient aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et qu'à ce titre on peut trouver de nombreux précédents à la représentation particulière des agriculteurs au sein des conseils d'administration des caisses régionales de crédit agricole mutuel.

Je crois qu'il faut bien insister sur le fait que les caisses régionales, avant d'être des banques, sont des organismes coopératifs. Cette vérité d'évidence, qui n'a peut être pas été suffisamment soulignée ou rappelée, permet pourtant d'établir une parenté philosophique et juridique avec les divers types de sociétés coopératives.

L'exemple du Crédit maritime a été rappelé par de nombreux intervenants. L'article 11 de la loi de 1975 dispose, en effet, que les conseils d'administration des caisses régionales doivent comprendre au moins deux tiers de membres ayant la qualité de marins de la marine marchande ou de concessionnaires d'établissements de pêche sur le domaine public maritime.

Ce texte, s'il a été voté avant que la jurisprudence du Conseil constitutionnel n'apparaisse établie, a été modifié en 1984, après que cette jurisprudence eut été établie. Or, aucun orateur, en 1984, n'a cru devoir s'interroger sur la constitutionnalité de l'article 11, alors qu'il en avait la faculté.

Cet exemple, ce précédent devrais-je dire, n'est pas un cas isolé. On peut en trouver d'autres. Pour les coopératives artisanales, la loi du 20 juillet 1983 a fixé des seuils de même nature. Ainsi, les statuts ne peuvent être modifiés que si la majorité requise comprend la moitié au moins d'artisans. Pour les coopératives artisanales comptant plus de 20 associés, le conseil de surveillance doit comprendre deux tiers au moins d'artisans, alors que la coopérative peut comprendre des associés non artisans. Des dispositions analogues sont applicables aux sociétés coopératives d'entreprises de transports et aux coopératives artisanales de transport fluvial.

Dans les sociétés coopératives d'intérêt maritime, certaines catégories d'associés - « les personnes apportant un appui moral et financier » - ne peuvent pas détenir plus de 25 p. 100 des droits de vote, quel que soit leur nombre et leur part du capital.

Dans les unions d'économie sociale, qui sont des coopératives, toute personne physique ou morale peut être admise comme associé. Mais la loi de 1983 dispose que les trois quarts des droits de vote devront être détenus par des coopératives, des mutuelles, des S.I.C.A. - les sociétés d'intérêt collectif agricole - ou des associations, dont un tiers pour les seules coopératives.

Cette liste démontre clairement que les lois successives, et postérieures à la première décision du Conseil constitutionnel, ont pu valablement introduire des dispositions dérogeant apparemment au principe d'égalité. Ces lois ne font par ailleurs que reprendre des dispositions fort anciennes qui n'ont jamais été critiquées, et qui, à mon sens, peuvent être assimilées à des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Je rappelle que ces principes fondamentaux font partie de ce que les juristes appellent le « bloc de constitutionnalité ».

Sans doute, à vouloir trop critiquer l'article 13 du projet de loi, c'est en fait à une remise en cause indirecte d'un principe de base de la coopération que l'on se livre.

Pour ma part, je connais trop l'importance du secteur coopératif dans le monde agricole pour partager une telle responsabilité.

L'article 13, en réservant une majorité simple aux agriculteurs au sein des conseils d'administration des caisses, ne fait qu'appliquer une règle propre à la philosophie mutualiste.

On pourrait même s'étonner qu'une telle disposition n'ait pas été prise plus tôt si les faits n'avaient pas, en définitive, précédé la loi.

Cet article est non pas une innovation mais une consécration. Il consacre un principe coopératif de base qui est celui de l'obligation de participer activement aux affaires de sa

coopérative, et il faut vraisemblablement ne pas avoir participé souvent aux assemblées générales des caisses locales pour ne pas être persuadé que les agriculteurs, dans leur très grande majorité, appliquent ce principe coopératif.

En conclusion de ce développement, je voudrais faire une brève allusion à l'avis du Conseil d'Etat, qui, si je puis m'exprimer ainsi, a mis - rappelez-vous, mes chers collègues - le feu aux poudres. M. Dailly a indiqué que cet avis concluait à ce que l'article 13 était « détachable », c'est-à-dire que la loi pourrait être promulguée en le disjoignant. Plusieurs autres orateurs, et la presse, ont également commenté cet avis du Conseil d'Etat.

Je demande donc au Gouvernement, seul destinataire théorique de cet avis supposé confidentiel, s'il peut informer le Parlement de son contenu exact, ou bien alors, sans aller jusque-là, s'il peut nous confirmer que le Conseil d'Etat aurait estimé que rien ne s'opposait à ce que le nombre des membres d'un conseil d'administration qui ne seraient pas agriculteurs ne puisse dépasser une proportion fixée par les statuts.

Cette information a circulé et, compte tenu de l'enjeu, il me semble que le Gouvernement, sans trahir, en fait, de véritable secret, pourrait nous indiquer si cette information a un fondement.

Pour ma part, je répéterai que, eu égard à l'objet assigné aux caisses de crédit agricole par l'article 615 du code rural, il est possible de prévoir le principe d'une représentation spécifique au sein du conseil d'administration de ces caisses, de celle des catégories de sociétaires dont l'activité est le plus directement liée à la production agricole et à l'équipement agricole et rural.

En conclusion, je résumerai mon analyse en quatre points.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel n'est pas une jurisprudence constante pour ce qui concerne le principe d'égalité devant la loi.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel interprète ce principe d'égalité au regard de deux conditions qui me paraissent satisfaites par l'article 13.

Le principe d'une majorité réservée à certaines catégories de sociétaires est un principe constant dans la coopération. Ce principe appartient, à mon avis, à la catégorie des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Enfin, s'il a « tiqué », permettez-moi l'expression, sur le pourcentage de 75 p. 100 qui figurait initialement dans le projet de loi, le Conseil d'Etat ne se serait pas opposé à ce qu'une représentation spécifique soit accordée aux agriculteurs.

Mes collègues du groupe du rassemblement pour la République et moi-mêmes sommes donc confiants, malgré son nombre fétiche, sur l'avenir de cet article 13, ainsi que sur celui du projet de loi dans son ensemble.

Au-delà des querelles constitutionnelles qui obscurcissent un débat fondamental pour l'avenir de notre agriculture, ce projet est un bon projet, un projet attendu. Bien entendu, nous le voterons. J'ajouterai même que nous vous félicitons, monsieur le ministre, pour avoir traversé avec brio et conviction les épreuves et les arcanes parlementaires souvent rudes, mais qui ont permis d'améliorer sensiblement le dispositif de votre projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. Roland du Luart, rapporteur. Grâce au Sénat !

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

M. Paul Loridant. Quel soulagement vous devez connaître aujourd'hui, monsieur le ministre, de voir enfin inscrit en ultime lecture, devant notre assemblée, votre projet de loi. Vos intentions initiales ont été très contrariées et largement contestées, y compris sur les bancs de votre propre majorité !

M. Roland du Luart, rapporteur. N'exagérons pas !

M. Philippe François. Non ! non !

M. Paul Loridant. Si, nous avons entendu amplement les observations de M. Dailly, notamment.

De ce parcours du combattant, nous pensons que vous ne sortez pas indemne. Plus grave, l'institution Crédit agricole risque de subir un affaiblissement progressif du seul fait de votre choix, qui portera à l'évidence un coup sévère à un outil privilégié d'orientation et de financement de l'agriculture qui a largement fait ses preuves.

Puis-je vous rappeler une nouvelle fois, monsieur le ministre, ainsi qu'à votre majorité, que le système bancaire - j'en ai eu encore la confirmation aujourd'hui - bien que remarquablement discret, se réjouit, se « frotte les mains » de la concrétisation de votre projet ? Il y voit, à juste titre, l'affaiblissement inéluctable du Crédit agricole du fait de la banalisation de cet établissement et, ainsi, de leur principal concurrent.

Vous avez été discret sur cet aspect du dossier, tout cela pour donner le pouvoir de fait à quelques caisses seulement - les plus puissantes - et à leurs dirigeants. C'est un lourd tribut de la grande masse des petits agriculteurs et des caisses de dimension modeste au dogme libéral.

Est-il vrai, monsieur le ministre, que, dans l'hypothèse basse d'un prix de 8 milliards de francs, cinquante-quatre caisses régionales sur les quatre-vingt-quatorze seraient obligées d'entamer leurs fonds propres pour le rachat de la caisse nationale, à un point tel que leur ratio de couverture des risques, c'est-à-dire les fonds propres sur l'ensemble des risques, tomberait en dessous du seuil réglementaire de 5 p. 100 ?

Est-il vrai, monsieur le ministre, que même les quinze caisses les plus riches devront émettre des certificats d'investissement particulièrement coûteux pour leur compte d'exploitation ?

Est-il vrai, monsieur le ministre, que, pour aider les cinquante-quatre caisses les plus démunies en fonds propres, la communauté « Crédit agricole » devra émettre des titres participatifs au taux du marché financier - nous l'entendons bien - et les rétrocéder ensuite par tranche, caisse par caisse, pour financer ce rachat.

J'arrête là, monsieur le ministre, mes questions ingénues pour revenir au texte final proposé.

Les obstacles rencontrés ont été nombreux. Ils ont d'abord été dressés par vos propres amis politiques qui, pour certains et non des moindres, puisqu'il s'agissait notamment de M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, n'ont pas hésité à manifester leurs plus profondes réserves sur cette opération.

C'est aussi dans cette assemblée que en première lecture, une partie de la majorité a exprimé des interrogations tant au plan de l'opportunité que de la conformité du texte à la Constitution, au droit commun et à sa cohérence interne. M. Dailly, rapporteur de la commission des lois, n'a d'ailleurs pas hésité à vous malmener et, en quelque sorte, à vous contraindre à refaire ce qui demeure encore aujourd'hui une bien piètre et inopportune copie.

Sous la pression des uns et des autres - tantôt vos amis politiques, tantôt la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles - vous avez ensuite été conduit à louvoyer sur une disposition substantielle du projet à vos yeux, l'article 13. Vous vous êtes ainsi trouvé ballotté entre une double exigence contradictoire : l'une chère notamment à la fédération nationale du crédit agricole et aux dirigeants de la Caisse nationale de laisser ceux-ci être les seuls « patrons » de l'institution et l'autre exprimée par de nombreux parlementaires de ne pas exposer le texte, de manière aussi flagrante, aux sanctions éventuelles du Conseil constitutionnel ; vous avez d'ailleurs mané au passage la menace à l'encontre de vos opposants qui oseraient le saisir de ce dossier.

Vous êtes donc passé, tour à tour, sur cet article 13, de la proportion de trois quarts à la simple majorité, puis aux deux tiers. A la suite de la commission mixte paritaire, vous vous êtes enfin rabattu sur une écriture retenant « la majorité au moins » dont vous devez sans doute être le seul à connaître la signification précise, en termes juridiques du moins.

Nous continuons pour notre part à considérer que, quelles que soient vos fluctuations, les dispositions chiffrées que vous avez successivement adoptées induisent à l'évidence une représentation privilégiée de certains sociétaires dans les conseils qui ne reflèterait pas de manière juste et équitable le sociétariat réel et qui serait manifestement contraire au principe d'égalité devant la loi.

Cela va à l'encontre de la démonstration qu'a bien voulu nous exposer à l'instant M. François, démonstration qu'il n'avait pas faite lors de la première lecture, ce qui laisse à penser que, entre les deux lectures, le groupe du R.P.R. a dû travailler sa copie. (*Protestations sur les travées du R.P.R.*)

MM. Philippe François et Charles Descours. Nous la travaillons toujours !

M. Paul Loridant. Malgré les menaces à peines voilées que vous avez laissé peser en première lecture, les élus socialistes n'hésiteront pas, si ces dispositions étaient adoptées en l'état, à saisir le Conseil constitutionnel...

M. Emmanuel Hamel. Les paysans jugeront !

M. Paul Loridant. ... et, quoi que vous en pensiez, nous saurons le justifier auprès des agriculteurs en affirmant que nous avons le droit et même le devoir de contester un texte que nous jugeons non conforme à la Constitution.

Quant au reste, nous continuons à penser que cette réforme n'est un bien ni pour l'institution ni pour l'agriculture.

De nombreuses caisses régionales manifestent depuis longtemps leur volonté de contrôler, à juste titre, la caisse nationale à qui elles fournissent l'essentiel de ses ressources.

Fallait-il pour cela privatiser la « Banque verte » ? Fallait-il imposer aux organisations agricoles, largement représentées au sein des caisses régionales, un effort financier qui correspondrait, pour plus de la moitié d'entre elles, à une réduction drastique de leurs fonds propres, au moment où l'agriculture française est surendettée.

Monsieur le ministre, l'estimation réalisée par le crédit agricole fixant à 15 milliards de francs les engagements des agriculteurs en difficulté est-elle juste ? En quoi votre projet final va-t-il les aider à résoudre leurs problèmes de surendettement ? Ce projet permettra-t-il de dégager des moyens nouveaux pour financer des investissements porteurs ? Vous savez bien que non.

Ce texte annonce la fin progressive de la mission de service public du Crédit agricole, précisément - je l'ai dit tout à l'heure - en raison du processus de banalisation bancaire.

Vous remarquerez, monsieur le ministre, que je n'ai pas eu la cruauté d'évoquer les différends qui existent entre vous-même, le ministre d'Etat, et votre majorité sur la destination des fonds provenant de cette privatisation. Je trouve le porte-parole du R.P.R. bien objectif...

M. Philippe François. « Objectif » parfaitement !

M. Roland du Luart, rapporteur. C'est ce que vous voulez dire.

M. Paul Loridant. ... bien prétentieux dans ses propos.

Les grands perdants sur ce dossier seront l'agriculture et les agriculteurs. C'est pourquoi le groupe socialiste s'opposera une nouvelle fois à ce texte issu de la commission mixte paritaire. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Michel Souplet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, lors de la première lecture du texte, j'ai eu l'occasion de vous faire part de mes observations et notre groupe a voté le texte que l'Assemblée nationale a modifié ensuite et que la commission mixte paritaire a également retouché. Aujourd'hui, et après avoir entendu tout à l'heure monsieur le ministre, je n'ai que quelques observations très brèves à présenter devant notre assemblée.

Tout d'abord, je me réjouis que vous ayez réintroduit à l'article 7 la précision relative à l'agrément du directeur. Les membres de mon groupe et moi-même aurions préféré la notion de président-directeur général, mais elle a disparu. J'avoue que le texte que vous nous présentez aujourd'hui est bon.

De même, à l'article 13, vous avez réintroduit, ce qui est le souhait de toutes les organisations professionnelles agricoles, le principe de la majorité que le Sénat avait voté en première lecture.

La seule observation que je souhaitais présenter devant vous est relative, en fait, à l'affectation future des sommes de rachat versées par les quatre-vingt-quatorze caisses locales. Certains collègues de l'Assemblée nationale, par voie d'amendements, auraient souhaité qu'une partie des 6 milliards ou 8 milliards de francs, somme correspondant à l'évolution du rachat, puisse revenir à l'agriculture.

J'ai bien lu la réponse qui leur a été faite, mais que M. le ministre de l'économie et des finances nous dise qu'il entend traiter la privatisation de la Caisse nationale de crédit agricole comme toute autre privatisation ne nous satisfait pas. En effet, pour nous, la mutualisation ne permet pas à tout un

chacun de devenir porteur de parts de la caisse régionale. Seules les quatre-vingt-quatorze caisses régionales, pour 90 p. 100 de la valeur globale, peuvent se porter acquéreurs, les 10 p. 100 restants allant aux seuls salariés de l'institution.

Il ne s'agit donc pas pour nous d'une privatisation au sens strict du terme.

D'autre part, la valeur d'estimation que je viens de citer correspond à des réserves constituées pour la plupart au cours des années écoulées par l'apport des caisses régionales. Il ne nous paraît donc pas illogique que le Gouvernement affecte en retour et en priorité une partie importante de ces sommes à la relance économique de l'agriculture, au même titre qu'une partie importante des sommes réalisées par les privatisations successives vont aller à la relance industrielle et commerciale.

Tel était l'objet de mon intervention, monsieur le ministre. Je souhaiterais que vous soyez notre interlocuteur, j'allais dire notre messager, auprès du Premier ministre et du ministre des finances, pour leur faire part des souhaits de la Haute Assemblée et faire en sorte qu'effectivement une partie importante de ces sommes revienne dans le secteur dont vous avez la charge et qui est important pour l'économie. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste; du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Je rappelle qu'en application de l'article 42, alinéa 12, du règlement, lorsque le Sénat examine après l'Assemblée nationale un texte élaboré par une commission mixte paritaire, il se prononce par un seul vote sur l'ensemble du texte, en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement.

Je donne lecture du texte de la commission mixte paritaire.

Article 1^{er} bis

M. le président. « Art. 1^{er} bis. - Jusqu'à la première assemblée générale de la société prévue à l'article premier, le conseil d'administration de cette dernière est composé des membres du conseil d'administration de la Caisse nationale de crédit agricole désignés dans les conditions prévues avant la promulgation de la présente loi. Le conseil établit les statuts de cette société. »

Personne ne demande la parole ?...

Article 1^{er} ter

M. le président. « Art. 1^{er} ter. - Jusqu'à la première réunion du conseil d'administration qui suit la première assemblée générale de la société prévue à l'article premier, le directeur général de cette dernière est le directeur général de la Caisse nationale de crédit agricole désigné dans les conditions prévues avant la promulgation de la présente loi. Dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de la présente loi, il recueille auprès des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture, l'approbation de l'Etat, sur les statuts, dès qu'ils ont été établis par le conseil d'administration ; il en assure aussitôt la publication et procède aux formalités d'immatriculation de la société au registre du commerce et des sociétés. »

Personne ne demande la parole ?...

Article 2

M. le président. « Art. 2. - L'Etat est autorisé à céder la totalité des actions de la société prévue à l'article premier :

« - aux caisses régionales de crédit agricole mutuel ;

« - au représentant des organisations professionnelles agricoles mentionné à l'article 7 ;

« - aux salariés de la Caisse nationale de crédit agricole et des sociétés dans lesquelles la caisse détient directement ou indirectement la majorité des droits de vote ;

« - aux fonctionnaires de la Caisse nationale ;

« - aux fonctionnaires de l'Etat placés en position de détachement auprès de la Caisse nationale ou d'une caisse régionale ;

« - aux salariés des caisses régionales de crédit agricole mutuel et des sociétés ou associations adhérentes à la même convention collective que les caisses régionales de crédit agricole mutuel lors de la promulgation de la présente loi ;

« - aux anciens salariés de la Caisse nationale, d'une caisse régionale de crédit agricole mutuel ou d'une des sociétés mentionnées aux quatrième et septième alinéas ci-dessus, justifiant d'un contrat de travail avec ces caisses ou sociétés d'une durée d'au moins cinq années accomplies ;

« - aux anciens fonctionnaires de la Caisse nationale justifiant d'une activité de la même durée auprès d'elle.

« Sous réserve des dispositions de la présente loi, il est procédé à cette cession dans les conditions prévues par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations décidées par la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. Pour l'application de la loi du 6 août 1986 précitée, sont réputées salariés les personnes mentionnées au cinquième alinéa ci-dessus et anciens salariés celles mentionnées au neuvième alinéa.

« Les dispositions de l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 1986 (n° 86-824 du 11 juillet 1986) s'appliquent au produit de la cession. »

Personne ne demande la parole ?...

Par amendement n° 1, le Gouvernement propose, à la fin de l'avant-dernier alinéa de cet article, de substituer aux mots : « au cinquième alinéa ci-dessus » les mots : « aux quatrième à septième alinéas ci-dessus » et aux mots : « au neuvième alinéa » les mots : « aux huitième et neuvième alinéas ».

La parole est à M. le ministre.

M. François Guillaume, ministre de l'agriculture. Cet amendement a pour objet de placer dans les mêmes conditions que les agents de la caisse nationale tous ceux qui vont pouvoir contribuer au rachat des actions dans la limite de 10 p. 100 de la valeur du capital de la caisse nationale. Il s'agit, notamment, des agents des caisses régionales ainsi que de toutes les catégories énumérées dans l'article 2.

Cette modification ne devrait soulever aucune difficulté, puisque le Sénat avait précisément souhaité que l'ensemble des agents des caisses régionales ou assimilés puissent participer à ce rachat alors que le projet de loi prévoyait initialement de n'en donner la possibilité qu'aux seuls agents de la caisse nationale.

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

M. Roland du Luart, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. La modification qu'introduit cet amendement nous paraît tout à fait judicieuse et semble correspondre à la philosophie du texte élaboré initialement par le Sénat. En effet, faute de l'introduire, les salariés des caisses régionales, quoique destinataires de l'offre, ne pourraient pas bénéficier des mêmes avantages que les salariés de la caisse nationale. Or ce n'est pas du tout ce que nous voulons.

Telle est la raison pour laquelle la commission est tout à fait favorable à la proposition du Gouvernement.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Etienne Dailly. Bien entendu, je répondrai tout à l'heure à mon éminent collègue M. Philippe François, qui a fait preuve ce soir de qualités de juriste que nous ne lui connaissons pas. (Sourires.)

Pour le moment, je voudrais simplement rappeler que, lors des travaux de la commission mixte paritaire, il avait échappé à tous les membres de la commission une contradiction avec l'article 2 tel qu'il était rédigé, à la suite d'une modification intervenue à l'Assemblée nationale à l'article 4. De ce fait, les salariés des caisses régionales n'auraient pas pu avoir accès aux 10 p. 100 d'actions réservés au personnel.

Je m'étais donc permis, quelques heures après la fin de la réunion de la commission, d'écrire aux deux rapporteurs de la commission pour leur signaler la chose. Notre collègue M. Vasseur n'a pas voulu procéder par voie d'erratum. Je pense que c'eût été possible. J'ai alors écrit à M. le ministre de l'agriculture pour qu'il dépose un amendement. Je suis heureux de voir qu'il l'a fait.

Je me suis permis de rappeler ces faits car, depuis le début de la discussion de ce projet, la commission des lois a cherché à éviter toute ambiguïté dans le texte, à en exclure toute inconstitutionnalité et que son rapporteur aura continué à le faire jusqu'à la dernière minute.

A l'exception de l'article 7 - mais là, il s'agit non pas d'un problème juridique ou constitutionnel, mais d'un problème de fond - et de l'article 13, parfaitement contraire à la Constitution, le texte me paraît maintenant excellent et, en tout cas, rédigé dans des termes qui ne peuvent donner lieu à aucun problème constitutionnel.

Il y avait donc une deuxième contradiction notoire...

M. Roland du Luart, rapporteur. Et involontaire.

M. Etienne Dailly. ... je me suis permis de la signaler. J'ai été entendu du Gouvernement et je voulais l'en remercier.

M. Roland du Luart, rapporteur. Dont acte.

Article 3

M. le président. « Art. 3. - Les prix de cession des actions sont déterminés dans les conditions prévues par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 précitée. Ils sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'agriculture. Cet arrêté peut prévoir des délais de paiement ne pouvant excéder cinq années à compter de la promulgation de la présente loi et en précise alors les conditions.

« Les actions ainsi acquises ne peuvent être cédées avant leur paiement intégral. »

Personne ne demande la parole ?...

Article 4

M. le président. « Art. 4. - I. - Dès la publication des statuts de la société prévue à l'article premier et au plus tard dans les trois mois de la promulgation de la présente loi, les actions de la société prévue à l'article premier sont offertes par l'Etat :

« - à raison d'un nombre d'actions égal à la différence entre 90 p. 100 du nombre des actions constituant le capital de la société et le nombre d'actions déterminé par ses statuts pour l'application de l'article 95 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 précitée, aux caisses régionales de crédit agricole mutuel au prorata du total du bilan de chacune d'elles arrêté à la fin de l'exercice 1986. Chacune des caisses ne peut acquérir que la totalité des actions qui lui sont offertes. Les actions qui, dans le mois qui suit l'offre, n'auraient pas été acquises par les caisses régionales sont aussitôt offertes aux autres caisses régionales au prorata du nombre d'actions acquises par ces dernières ;

« - à raison de 10 p. 100 aux salariés, fonctionnaires, anciens salariés et anciens fonctionnaires mentionnés à l'article 2 pour l'application des articles 11 et 12 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 précitée. Les actions qui, dans les deux ans qui suivent l'offre, n'auraient pas été acquises sont aussitôt offertes aux caisses régionales au prorata du nombre d'actions acquises par elles, au prix fixé à l'article 3 actualisé dans des conditions déterminées par l'arrêté mentionné à cet article.

« II. - Dès sa désignation, le nombre d'actions déterminé par les statuts de la société pour l'application de l'article 95 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 précitée est offert par l'Etat au représentant des organisations professionnelles agricoles mentionné à l'article 7. »

Personne ne demande la parole ?...

Article 7

M. le président. « Art. 7. - Le conseil d'administration de la société créée à l'article premier comprend, en plus des membres nommés par l'assemblée générale dans les conditions définies aux articles 89 et 90 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 précitée, un représentant des organisations professionnelles agricoles désigné dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Le conseil d'administration élit un président qui doit avoir la qualité d'administrateur de caisse régionale de crédit agricole mutuel et désigne un directeur général qui assure la

direction de la société. La nomination du directeur général est soumise à l'agrément des ministres chargés des finances et de l'agriculture. »

Personne ne demande la parole ?...

Par amendement n° 2, le Gouvernement propose de compléter le deuxième alinéa de cet article par les mots : « dès lors que la distribution des prêts bonifiés par l'Etat est réservée à la société. »

La parole est à M. le ministre.

M. François Guillaume, ministre de l'agriculture. Il s'agit de rétablir une disposition qui avait été prévue pour lier l'agrément du directeur général au maintien du monopole des prêts bonifiés au Crédit agricole.

En fait, le Sénat n'avait pas retenu la proposition du Gouvernement. Il avait choisi la formule du président-directeur général et avait considéré que les pouvoirs publics ne devaient pas donner l'agrément au directeur.

L'Assemblée nationale a suivi le Gouvernement en votant un texte qui rétablissait le binôme président, directeur général, ce dernier étant agréé dès lors que le maintien du monopole des prêts bonifiés était retenu.

Or, lors de la commission mixte paritaire, la dernière partie de la phrase relative à la condition de l'agrément a disparu.

Le Gouvernement souhaite reprendre ce membre de phrase pour lier l'agrément du directeur général au maintien du monopole des prêts bonifiés. (*M. Daunay applaudit.*)

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

M. Roland du Luart, rapporteur. Lors de la première lecture, la commission des lois comme la commission des finances auraient préféré une autre rédaction qui, selon nous, devait permettre d'éviter des conflits ultérieurs.

En commission mixte paritaire, nous avons franchi un pas en direction de l'Assemblée nationale en acceptant de scinder en deux la fonction de président-directeur général. Mais un vote par division a fait que le sécateur a trop fonctionné.

Je suis heureux de constater que le Gouvernement a rétabli une partie du texte qui avait été amputé mal à propos en liant l'agrément du directeur général à la distribution exclusive des prêts bonifiés.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission est favorable à l'adoption de l'amendement.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Etienne Dailly. Sur ce point précis, le Sénat a fait un très grand pas vers l'Assemblée nationale puisque celle-ci avait souhaité conserver le binôme président-directeur général alors que le Sénat avait estimé que la caisse nationale devenant une société anonyme comme toutes les autres sociétés anonymes, il lui fallait un président-directeur général. Mais le binôme président-directeur général ayant fait ses preuves - M. le ministre l'a rappelé lors de la première lecture - dans le domaine coopératif, après tout pourquoi pas ? Par conséquent, nous l'avons accepté.

Demeurait le second problème. Le directeur général distinct du président devait-il ou non être agréé par le Gouvernement ?

A partir du moment où il y avait binôme et où le président devait être obligatoirement administrateur d'une caisse régionale, c'était bien un agriculteur et nous pensions, nous, qu'il était suffisamment avisé et intelligent pour proposer à un conseil d'administration, lui-même suffisamment avisé et intelligent, l'agrément d'un directeur général et qu'il était tout à fait inutile que ledit directeur général fût agréé par le Gouvernement.

Nous le pensions d'autant plus que l'on ne peut pas à la fois vendre la caisse nationale aux caisses régionales, encaisser leur argent et prétendre néanmoins diriger la caisse nationale grâce à la procédure de l'agrément du directeur général. C'est pourtant ce qui va se passer !

Dans les débats de la commission mixte paritaire, la fin de la phrase a sauté et, dès lors, le Gouvernement a tout à fait raison de la rétablir. Mais ce n'est pas cette adjonction, si nécessaire qu'elle soit, qui peut purifier la situation. Tant qu'il y aura donc distribution de prêts bonifiés, il y aura donc agrément du directeur général.

Je ne sais pas si vous vous rendez bien compte de l'erreur politique...

M. Paul Loridant. Oh !

M. Etienne Dailly. ...mais, monsieur Loridant, il faut aussi faire de la politique - l'erreur politique, dis-je, que nous allons commettre. En effet, nous remettons dans les mains de l'Etat, de nouveau, après l'avoir payée son prix - je suis agriculteur et membre d'une caisse de crédit agricole - la direction de la caisse nationale entre les mains de l'Etat, sous le prétexte qu'il y a la distribution par la caisse des prêts bonifiés.

Tous les jours, tous les établissements de crédit distribuent les prêts bonifiés du commerce et de l'artisanat. Ce n'est pas pour autant que les directeurs généraux sont agréés par le Gouvernement.

Le Crédit agricole a un commissaire du Gouvernement, qui dispose du droit de veto ; de surcroît, les prêts bonifiés sont distribués dans le cadre d'une convention passée contre la caisse et l'Etat ; enfin, la caisse nationale est sous le contrôle permanent de la Cour des comptes. Tout cela constituait des arguments amplement suffisants.

Nous n'avons pas été entendus. C'est le propre du bicamérisme de savoir faire des pas les uns vers les autres - nous l'avons fait en acceptant le binôme - et, ensuite, de subir en silence, même si l'on croit que c'est une grave erreur. Mais c'est peut-être aussi, malgré tout, le droit du parlementaire, avant que l'on en termine avec le débat, de proclamer qu'en l'occurrence on se trompe, que l'exigence du Gouvernement est dangereuse.

Nous avons d'ailleurs assisté en commission mixte paritaire - chose tout à fait curieuse - au coude à coude de l'équipe des anciens ministres de l'agriculture : MM. Nallet et Cointat. Ils voulaient, eux, conserver le contrôle par l'agrément du directeur général avec, bien entendu, en sous-main, les finances, qui n'entendaient pas non plus le perdre.

Cela n'en est pas moins une grave erreur. Mais, la commission mixte paritaire l'a décidé ainsi ; il n'y a, par conséquent, rien à en dire si ce n'est à rappeler les conditions dans lesquelles cela s'est fait.

Très franchement, si, en commission mixte paritaire, nous avions été un peu plus avisés - je ne pense pas être contredit par M. le rapporteur -, nous aurions demandé la réserve pour pouvoir, d'abord, faire voter sur l'agrément avant d'accepter le binôme. Mais nous n'avons pas trouvé chez nos collègues députés - je crois pouvoir le dire - une réponse à la concession que nous avons faite.

M. Roland du Luart, rapporteur. C'est exact.

M. Etienne Dailly. C'est très regrettable.

Voilà ce qui me paraît être un vrai problème de fond. Il est mal réglé et l'agriculture en paiera, le moment venu, les conséquences. C'est un peu inquiétant.

M. Paul Loridant. Je demande la parole.

M. le président. Monsieur Loridant, je ne peux pas vous donner la parole. Vous ne me l'avez pas demandée sur l'article et, sur l'amendement, je ne peux la donner qu'à un orateur contre. Je vous propose de vous donner la parole sur l'article 8. (*M. Loridant fait un signe d'assentiment.*)

Article 8

M. le président. « Art. 8. - Les dispositions de l'article 1^{er} de la présente loi ne remettent pas en cause les contrats de travail antérieurs à sa promulgation concernant les salariés de la Caisse nationale de crédit agricole.

« Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une convention collective, laquelle devra intervenir dans les deux ans de la promulgation de la présente loi, il en est de même pour les accords collectifs concernant certains de ces salariés et pour les dispositions réglementaires se rapportant exclusivement aux autres. »

La parole est à M. Loridant.

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le ministre, à propos de l'article 8, qui vient après l'article 7, je me permets de revenir sur cet article 7. (*Sourires.*)

Le système de l'agrément, tel qu'il nous est proposé, ne nous satisfait pas. Le groupe socialiste, pour ce qui le concerne, souhaitait que l'agrément du directeur soit main-

tenu et soumis à renouvellement tous les cinq ans, système qui existe et qui a été inauguré, je vous le rappelle, par M. Barre, alors Premier ministre, pour la nomination du gouverneur de la Banque de France, M. Renaud de La Genière.

La solution proposée nous paraît éminemment contestable. Pourquoi ? Parce que deux choix sont possibles : ou bien l'on se prononce pour le droit commun et - c'est la démonstration que nous a faite M. Dailly - le Crédit agricole est capable, majeur et nomme son directeur général, sans avoir besoin d'agrément ; ou bien alors il y a agrément, mais c'est sans condition.

Le système proposé nous paraît bâtarde parce que je suis intimement convaincu que jamais le ministre des finances, quel qu'il soit, n'acceptera de se dessaisir du droit de regard sur la nomination du directeur du Crédit agricole. Puisque vous avez posé comme condition que la distribution des crédits des prêts bonifiés par l'Etat soit réservée à la société, je puis vous assurer qu'il se trouvera toujours un ministre des finances pour laisser ne serait-ce que 100 millions ou 50 millions de francs de prêts bonifiés qui lui permettront, en fait, de continuer à veiller à l'agrément du directeur général du Crédit agricole. C'est donc là un système bâtarde qui va à l'encontre de ce que vous souhaitez.

Enfin, le fait de nommer un directeur sans limitation dans le temps n'empêchera pas que ce directeur nommé puisse y faire toute sa carrière.

Je crois voir dans cet article un chèque en blanc, et j'invite donc le Sénat à le repousser. En tout cas, le groupe socialiste, pour ce qui le concerne, se prononce, dans sa rédaction actuelle, contre cet article.

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

Article 9

M. le président. « Art. 9. - Les corps de fonctionnaires de la Caisse nationale de crédit agricole sont rattachés à l'Etat, à compter de la transformation de celle-ci en société anonyme, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat pris dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

« Sur leur demande, les fonctionnaires de ces corps sont placés en position de détachement auprès de la société prévue à l'article 1^{er} pour une durée déterminée dans leur demande et qui ne peut excéder douze ans.

« Dans cette position, ils demeurent régis par les dispositions qui leur étaient applicables à la date de promulgation de la présente loi.

« Pendant leur détachement, ils peuvent conclure avec la société un contrat de travail dont la signature vaut cessation de leur appartenance au corps rattaché à l'Etat. »

Personne ne demande la parole ?...

Article 10 ter

M. le président. « Art. 10 ter. - I. - Un comité permanent du financement de l'agriculture est institué auprès des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture. Il est présidé par le président du conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire. Il comprend des représentants des ministres chargés de l'économie et de l'agriculture, des organisations professionnelles agricoles et du Crédit agricole mutuel.

« Ce comité participe à la définition de la politique de crédit en agriculture et se prononce sur la répartition des prêts bonifiés nécessaires à la mise en œuvre de cette politique. Le comité est consulté sur le projet de convention mentionné à l'article 10 bis.

« Il présente chaque année un rapport au Parlement.

« Un représentant de ce comité siège au conseil supérieur d'orientation agricole et de coordination de l'économie agricole et alimentaire.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement de ce comité.

« II. - Au paragraphe I de l'article 4 de la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980 d'orientation agricole, après les mots : " commercialisation des produits agricoles ", sont insérés les mots : " ainsi que d'un représentant du comité permanent du financement de l'agriculture ". »

Personne ne demande la parole ?...

Article 11

M. le président. L'article 11 a été supprimé par la commission mixte paritaire.

Personne ne demande la parole ?...

Article 13

M. le président. L'article 13 a été supprimé par la commission mixte paritaire.

M. Paul Loridant. Je demande la parole.

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

M. Paul Loridant. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'article 13 est l'article de tous les désaccords.

Je ne reviens pas sur l'inconstance - je l'ai dit, tout à l'heure, à la tribune - des diverses solutions proposées ; je ne reviens pas sur le flou juridique - j'aimerais qu'un juriste m'explique ce que veut dire « la majorité au moins », car la fourchette est très large, et je doute que ces termes, tels qu'ils sont libellés, aient une grande portée juridique.

Je veux tout de même rappeler, à l'occasion de cet article, les menaces non voilées qui ont été proférées par le ministre et par certains membres de la profession à l'égard des opposants aux dispositions qu'il contient.

Je veux rappeler aussi le pari qui a été fait. Tout à l'heure, nous avons entendu la démonstration quelque peu laborieuse de notre collègue M. François sur la constitutionnalité de cet article 13. Je vous rappelle, monsieur le ministre, que vous vous êtes distingué, puisqu'on a entendu un ministre de la République dire, dans l'hémicycle, qu'il l'intéressait de savoir qui oserait déposer un recours. Si l'on n'appelle pas cela une menace !

J'observe néanmoins que vous avez reculé puisque cette majorité des trois quarts a été ramenée aux deux tiers et que, finalement, vous acceptez aujourd'hui « une majorité au moins », et cela sans garantie juridique.

Le maintien de l'article 13 nous paraît non conforme à la Constitution. Nous maintenons notre analyse. Nous saisirons le juge constitutionnel, sans craindre pour autant une quelconque jacquerie à notre égard dans les campagnes. Nous saurons, monsieur le ministre, nous expliquer et exposer aux agriculteurs et aux sociétaires du Crédit agricole le bien-fondé de notre requête.

J'ajoute que c'est avoir une bien piètre conception du rôle des parlementaires chargés d'élaborer la loi que de penser qu'au nom d'une menace ils n'auraient pas osé saisir le juge constitutionnel. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Marcel Daunay. Vous l'auriez fait quand même !

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

M. le président. Par amendement n° 3, le Gouvernement propose de rétablir l'article 13 dans la rédaction suivante :

« Le premier alinéa de l'article 632 du code rural est complété par les deux phrases suivantes : " La majorité au moins des membres du conseil d'administration des caisses mentionnées à l'article 630 doivent être membres des groupements visés aux 1° à 7° de l'article 617. Pour ce faire, et si nécessaire, l'assemblée générale des sociétaires procède à deux votes, l'un pour élire les administrateurs membres des groupements visés ci-dessus, l'autre pour élire les autres administrateurs ". »

« Les caisses régionales se mettent en conformité avec cet article lors des renouvellements des membres de leur conseil d'administration, et au plus tard dans un délai de trois ans à compter de la date de la promulgation de la présente loi. »

La parole est à M. le ministre.

M. François Guillaume, ministre de l'agriculture. Mesdames et messieurs les sénateurs, le Gouvernement tient essentiellement au rétablissement de cet article 13.

La situation actuelle est clairement définie puisque, aujourd'hui, il y a une majorité d'agriculteurs - environ 80 p. 100 - au sein des conseils d'administration des caisses régionales.

Dès lors, nous dit-on, pourquoi tenir à cet article 13 dans la mesure où les agriculteurs ont satisfaction puisqu'ils détiennent une très large majorité ?

Tout simplement pour assurer cette majorité dans l'avenir parce que les choses peuvent évoluer. En effet, le code rural a déjà élargi, à plusieurs reprises, le sociétariat...

M. Josy Moinet. Heureusement !

M. François Guillaume, ministre de l'agriculture. ... de telle sorte qu'un plus grand nombre de non-agriculteurs peuvent être désormais sociétaires des caisses régionales. Ce phénomène est considéré, à tort ou à raison - les responsables agricoles en jugent ainsi - comme une menace de remise en cause de la priorité du financement de l'agriculture par le Crédit agricole. Voilà ce qui justifie notre désir de maintenir cet article 13.

Il est vrai que nous pouvions parfaitement procéder à la mutualisation sans cet article 13. Il est tout aussi vrai que, s'il n'y avait pas eu mutualisation du Crédit agricole, j'aurais demandé une modification du code rural pour introduire cette disposition.

En effet, il existe deux types de sociétaires au sein du Crédit agricole, je l'ai dit tout à l'heure. Tout d'abord, ceux que l'on peut considérer comme des usagers : ils ont un compte au Crédit agricole, ils demandent quelquefois un prêt à la consommation, mais ils ne s'intéressent pas outre mesure aux destinées et au devenir du Crédit agricole.

Le cas des agriculteurs, des artisans et commerçants, des responsables coopératifs ou privés de l'agro-alimentaire est tout à fait différent : ils demandent au Crédit agricole de financer leur entreprise. Ceux-là sont, d'une part, beaucoup plus attachés à cette priorité de financement de l'agriculture et de l'agro-alimentaire et, d'autre part, d'une manière générale, plus intéressés à l'avenir du Crédit agricole.

Le sociétariat étant élargi dans les conditions que nous savons, le risque était que les conseils d'administration voient progressivement le nombre des administrateurs agriculteurs se réduire, et c'est la raison pour laquelle nous considérons qu'il fallait en quelque sorte un garde-fou.

Trois possibilités s'offraient à nous : soit proposer le rétablissement du texte du projet de loi initial du Gouvernement, c'est-à-dire une majorité des trois quarts ; soit revenir à la disposition adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, c'est-à-dire une majorité des deux tiers ; soit revenir à la disposition qui prévoyait une majorité simple.

Nous avons donc décidé de déposer un amendement tendant à retenir la majorité simple avec l'insertion des mots : « au moins ». Cet ajout permettra aux caisses régionales de crédit agricole, dans leur statut, de choisir le taux de majorité qu'elles estiment le plus opportun - ainsi, des différences de taux pourront exister au sein des caisses régionales - conformément d'ailleurs au souhait exprimé par le Sénat en première lecture.

M. Roland du Luart, rapporteur. Très bien !

M. François Guillaume, ministre de l'agriculture. S'agissant de la constitutionnalité de l'article 13, nous avons eu tout à l'heure un débat intéressant. M. François notamment a avancé des arguments qui vont dans le sens de ceux qui ont motivé le dépôt de cet amendement. Ainsi, pour quelle raison cet article serait-il anticonstitutionnel ? Il ne nous appartient pas, pas plus d'ailleurs qu'aux membres de cette Haute Assemblée, d'en juger. Si un recours est déposé devant le Conseil constitutionnel, il lui appartiendra, et à lui seul, de trancher. On nous a reproché tout à l'heure d'avoir dit qu'il nous intéressait de savoir qui déposerait ce recours. C'est vrai, mais il n'y a là aucune menace. C'est un simple constat. D'ailleurs, les agriculteurs et les dirigeants agricoles sont eux aussi intéressés de savoir qui déposera un recours.

M. Paul Loridant. Nous !

M. François Guillaume, ministre de l'agriculture. Sur ce point, tout doit être clair.

De toute façon, si le Conseil constitutionnel tranchait dans un sens que nous regretterions, eh ! bien, à ce moment-là, les caisses régionales auraient toujours la possibilité de faire adopter dans leur statut une disposition prévoyant une majorité au profit des agriculteurs. Ceux-ci y tiennent. Pour eux, c'est une garantie supplémentaire d'une priorité au financement de l'agriculture et de l'agro-alimentaire. Nous ne pouvons pas leur refuser cette possibilité. Il me paraît donc

préférable d'insérer cette disposition dans la loi. C'est la raison pour laquelle je demande aux membres de la Haute Assemblée d'accepter notre amendement. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. Etienne Dailly. Je demande la parole, contre l'amendement.

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

M. Etienne Dailly. Je dirai d'abord à mon éminent collègue M. François, avec qui M. le ministre vient de dire, bien à tort, qu'un débat s'était engagé - alors que nous n'avons eu droit qu'à un monologue - mon admiration. Il sait que je m'exprime en toute amitié ; nous sommes en effet du même département et nous nous connaissons depuis longtemps, avant même qu'il ne devienne mon colistier pour entrer dans cette assemblée.

J'ai pour lui beaucoup d'admiration, dis-je, parce que le modeste rapporteur de la commission des lois que je suis a bien dit, dès le début de cette discussion en première lecture, qu'en aucun cas la commission des lois ne saurait s'intéresser au fait de savoir si le texte était heureux, opportun, malheureux, inopportun, souhaitable ou non souhaitable sur le plan économique, et que c'était pour lui, en sa qualité de rapporteur pour avis, à sa commission des affaires économiques que revenait cette mission.

Or, voilà que ce soir - probablement d'ailleurs en prélude à un changement de commission, car nul doute qu'il va vouloir venir à la commission des lois (*Sourires.*) - il s'est livré, à l'évidence en solitaire, à une étude juridique à laquelle la commission a procédé - qu'il me pardonne de le lui dire ; la prochaine fois, je le ferai inviter - pendant plusieurs heures avant de charger son modeste rapporteur d'avoir à rapporter devant le Sénat. Cela ne lui faisait aucun plaisir - le rapporteur pour avis de la commission des lois l'a d'ailleurs également rappelé au début du débat - de rapporter contre cet article 13 auquel il savait le Gouvernement attaché alors qu'il appartient lui-même à la majorité dudit Gouvernement.

Monsieur François, je veux espérer pour le Gouvernement que l'argumentation que vous avez tenue ne soit pas le texte de l'avant-projet du mémoire du commissaire du Gouvernement devant le Conseil constitutionnel, sinon je pense que le Gouvernement plaiderait bien mal sa cause !

Vos arguments, permettez-moi de vous le dire, n'ont pas la moindre valeur juridique et ne correspondent ni de près ni de loin à la réalité des faits. Le Conseil constitutionnel a pris neuf décisions successives concernant l'égalité devant la loi ; l'adoption de la loi relative au crédit maritime est intervenue après la première décision et avant la confirmation par huit autres. Le texte en question n'a jamais fait l'objet à l'époque, et pas plus par la suite, de recours devant le Conseil constitutionnel.

Par conséquent, ne prenez pas pour argument le crédit maritime,...

M. François Guillaume, ministre de l'agriculture. Il n'a pas dit cela !

M. Etienne Dailly. ... mais prenez en revanche en compte les neuf décisions du Conseil constitutionnel auxquelles, malheureusement, il faut accorder plus de valeur. J'ai dit « malheureusement », parce que je comprends très bien, moi, ce que souhaite l'agriculture et le ministre de l'agriculture. Mais, malheureusement, il faut accorder plus d'importance aux neuf décisions du Conseil constitutionnel qui s'échelonnent tout au long des années, depuis 1975 pour la première, plutôt qu'au fait qu'aucun parlementaire n'ait cru intéressant de soumettre au Conseil constitutionnel ni la loi de 1975 sur le crédit maritime ni le texte la modifiant, qui n'avait d'ailleurs aucun rapport avec le sujet qui nous occupe ce soir, à savoir une représentation discriminatoire de certains sociétaires du Crédit agricole dans les conseils d'administration des caisses régionales.

Nous nous félicitons tous de la gestion du Crédit agricole. Elle est assurée dans les conseils des caisses locales par 80 p. 100 d'agriculteurs et, dans les caisses régionales, par 86 p. 100 d'agriculteurs.

Bravo et merci à eux ! Merci aussi aux sociétaires qui sont quand même deux fois plus nombreux, car il n'y a plus qu'un tiers d'agriculteurs pour deux tiers qui ne le sont pas et qui font confiance aux agriculteurs qui continuent de siéger à la majorité de 80 ou 86 p. 100 dans les conseils d'administration. C'est tout à l'honneur des uns et des autres.

M. Paul Loridant. Absolument !

M. Etienne Dailly. Mais de là à vouloir écrire dans la loi, alors qu'il existe neuf décisions contraires du Conseil constitutionnel, que c'est leur droit légal d'avoir la majorité, de là à fouler aux pieds l'égalité des sociétaires devant la loi alors que, je le répète, l'égalité devant la loi a été érigée au rang de principe constitutionnel, cela, pour la commission des lois, ce n'est pas possible.

Vous avez bien vu qu'en première lecture, après avoir articulé le point de vue de la commission des lois et sachant toute l'autorité dont dispose le ministre de l'agriculture dans une assemblée comme la nôtre, j'ai par avance annoncé que la commission des lois ne serait pas suivie. Il n'y a donc eu aucune surprise pour moi.

Cependant, la commission des lois avait son rôle à jouer : elle est là pour s'efforcer d'appeler l'attention du Sénat sur ce qu'elle croit contraire au droit et *a fortiori* encore plus sur ce qu'elle croit contraire à la Constitution.

Ne serions-nous pas menacés - nous le sommes - d'un recours devant le Conseil constitutionnel, son comportement serait le même. La commission des lois ne se prononce pas en fonction de la probabilité d'un recours. Elle n'a pas à savoir qui déposera ou ne déposera pas un recours. La commission des lois, ce qu'elle cherche, c'est savoir si le Sénat doit ou non adopter un texte parce qu'il est ou non contraire à la Constitution. C'est tout !

La commission des lois, ce qu'elle cherche, c'est faire en sorte que le Sénat ne sorte jamais de cette position de gardien vigilant de la Constitution et de gardien vigilant des libertés. C'est ce qui a fait notre force et c'est ce que j'ai été chargé de dire dès la première lecture. Je regrette d'ailleurs de devoir constater que c'est la première fois - j'en étais l'autre jour à ma cent quarante-huitième commission mixte paritaire - que je vois de nouveau un vrai débat de première lecture s'engager après la réunion d'une commission mixte paritaire.

En général, on entend le rapporteur exposer les résultats des travaux de la commission mixte paritaire ; le Gouvernement dépose quelquefois ses amendements ; mais il n'y a jamais de discussion générale et l'on ne reprend jamais tous les arguments que l'on a développés en première lecture, et quelquefois en deuxième lecture quand l'urgence n'a pas été déclarée.

Ce soir, nous avons entendu un long monologue de M. François, au nom de la commission des affaires économiques, sur les problèmes constitutionnels qui sont du ressort de la commission des lois. Bravo ! Je me garderai bien d'entamer un débat avec mon collègue - le problème n'est pas là. On a donc repris tout le débat.

Je ne comptais pas du tout prendre la parole mais intervenir seulement pour expliquer mon vote sur l'ensemble.

Mais voici que le Gouvernement s'efforce de passer en rasant les murs et rétablit l'article 13 et les 51 p. 100 ; 75 p. 100 c'était tout de même, pour reprendre l'expression de M. du Luart, une provocation ; les 66 p. 100 retenus par l'Assemblée nationale, pour reprendre toujours l'expression de M. du Luart en commission mixte paritaire, c'était encore une provocation. Par conséquent, M. du Luart, dans la sagesse et dans la continuité de la commission des finances, a proposé à nouveau 51 p. 100.

Le Gouvernement reprend ce pourcentage à son compte avec l'espoir que cela va passer. Ça passe ou ça casse, a dit M. le ministre en première lecture. (*M. le ministre fait un signe de dénégation.*) Evidemment, il espère avoir plus de chances que cela passe avec 51 p. 100. C'est simplement moins voyant. Mais sur le plan juridique, c'est exactement la même chose.

Bien entendu, le Sénat va adopter le texte. Moi, je ne vais pas voter contre parce qu'il est maintenant, à l'exception de cet article, parfaitement conforme à la Constitution. L'article 15, qui lui était contraire, les contradictions entre l'article 1^{er}, deuxième alinéa, et l'article 4, tout cela a été remis en ordre. C'est là, tout de même, le travail du Sénat.

M. le ministre, avant de quitter cet hémicycle tout à l'heure, devrait remercier la Haute Assemblée, car ce texte tient maintenant la route, à l'exception de l'article 13 qui heureusement est détachable. Comme l'a indiqué M. le ministre, le Conseil constitutionnel fera son travail sans pour autant que le reste du texte ait à en souffrir, alors qu'avec le projet de loi initial tout le projet risquait de s'écrouler.

Tel a été le rôle de la commission des lois. Elle se gardera bien de vous demander de voter contre le texte de la commission mixte paritaire, mais vous voudrez bien admettre que celui qui s'exprime en son nom s'abstienne sur l'ensemble. En effet, personne ni aujourd'hui ni jamais ne réussira à me convaincre de voter une disposition que je sais contraire à la Constitution. J'aurais le sentiment, pour ce qui me concerne, de trahir mon mandat. Par conséquent, j'ai beaucoup d'admiration et j'envie un peu, pardonnez-moi, ceux qui n'éprouvent pas ces mêmes scrupules constitutionnels parce qu'ils pensent, pour leur part, que ce n'est pas contraire à la Constitution. (*Sourires sur les travées de l'union centriste.*) Je les félicite donc. Ils peuvent voter en toute tranquillité ce texte. Pour ma part, je serai forcé de m'abstenir sur un texte qui, par ailleurs, me paraît maintenant tout à fait souhaitable.

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

M. Roland du Luart, rapporteur. Je pensais que vous m'aviez oublié, monsieur le président... (*Sourires.*)

M. le président. Je ne vous oublie jamais ! Vous avez la parole.

M. Roland du Luart, rapporteur. En tant que rapporteur, je ne vais pas rouvrir à cette heure le débat sur la constitutionnalité ou la non-constitutionnalité de l'article 13, d'autant plus que, à entendre certains ce soir, les éminents juristes de cette assemblée ne peuvent être que Seine-et-Marnais ! J'en connais deux - MM. Larché et Dailly - et maintenant il y a M. François. (*Sourires.*) Donc, nous n'avons peut-être pas les moyens d'intervenir dans ce débat particulièrement juridique.

Je dirai simplement que, contrairement à ce qu'a prétendu M. Loridant tout à l'heure, une constance se manifeste dans cette assemblée. En effet, la commission des finances, lors de la première lecture, avait proposé un amendement à l'article 13 qui, aujourd'hui - je m'en félicite - est repris par le Gouvernement, à un mot près qu'il rajoute. Je considère que la rédaction initiale proposée par la commission des finances était sage et permettait de rallier la majorité des suffrages du Sénat, et je regrette qu'ont ait rouvert ce débat. C'est le Conseil constitutionnel qui tranchera et qui dira qui a raison et qui a tort.

Nous considérons que tel qu'il est rédigé, cet article permet de résoudre les problèmes et d'accorder le droit avec les faits et la commission des finances vous propose donc d'y donner un avis favorable.

Article 14

M. le président. « Art. 14. - I. - Après les mots : « confiée par », la fin de l'article 636 du code rural est ainsi rédigée :

« L'article précédent à la caisse nationale de crédit agricole sur l'administration et la gestion des caisses locales. L'élection, par les conseils d'administration des caisses locales de crédit agricole mutuel de leurs président, vice-présidents et administrateurs délégués doit être approuvée par la caisse régionale de crédit agricole, ainsi que le chiffre de l'indemnité qui peut être attribuée en exécution du dernier alinéa de l'article 632.

« Mais les décisions des conseils d'administration des caisses régionales... (*Le reste sans changement.*)

« II à VIII. - Non modifiés.

« IX. - L'article 746 du code rural est ainsi rédigé :

« Les actes de mainlevée d'hypothèque afférents à des prêts hypothécaires initialement pris en la forme des actes administratifs en application de l'article 14 de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790 sont dressés en minute par le ministre de l'agriculture ou son représentant et présentent le caractère authentique exigé notamment par les articles 2127 et 2158 du code civil. Ces actes sont signés pour le compte de l'Etat par le ministre chargé de l'agriculture ou par son représentant dûment accrédité à cet effet. Les dispositions précédentes sont applicables aux actes dressés en application d'engagements pris par le fonds de garantie mentionné à l'article 699.

« X. - Le dernier alinéa de l'article 614, les articles 634, 639, le second alinéa de l'article 652, l'article 699, le dernier alinéa de l'article 711, les articles 712 à 716 du code rural sont abrogés. »

Personne ne demande la parole ?...

Article 15

M. le président. « Art. 15. - Dans un délai de deux mois suivant l'offre prévue au deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 4, un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'agriculture constate le nombre de caisses régionales de crédit agricole mutuel qui ont acquis les actions de la société prévue à l'article 1^{er} leur ayant été offertes et le nombre des actions acquises.

« Si le nombre des caisses ayant acquis des actions de la société prévue à l'article 1^{er} est inférieur à 75 p. 100 du nombre des caisses régionales de crédit agricole mutuel, ou si la totalité des actions proposées en application du deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 4 n'a pas été acquise par elles, les acquisitions d'actions réalisées en application des dispositions de l'article 4 sont réputées nulles.

« Dans ce cas, la composition du conseil d'administration de la société prévue à l'article 1^{er} est celle du conseil d'administration mentionné à l'article 1^{er bis}. »

M. Josy Moinet. Je demande la parole.

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

M. Josy Moinet. L'article 15 est le dernier article du projet de loi dont nous sommes saisis et il règle les conditions d'entrée en vigueur de la loi. Nous en sommes donc au point où, étant approuvée par le Parlement, la loi va devoir être mise en œuvre par ceux au bénéfice desquels elle a été conçue et votée ; je parle des caisses régionales de crédit agricole mutuel.

Trois questions se poseront, me semble-t-il, aux conseils d'administration des caisses régionales au moment où ils devront choisir d'acquérir ou non le capital de la caisse nationale de crédit agricole.

La première concerne, bien entendu, le prix. Monsieur le ministre, je ne vous interrogerai pas sur ce sujet sachant que vous ne manquerez pas de me faire savoir que la commission d'évaluation se prononcera après que nous aurons voté ce texte, que le ministre d'Etat décidera du prix de la caisse nationale sur la base de l'évaluation fixée par ladite commission et que l'heure n'est donc point venue de donner des informations sur ce sujet.

Une deuxième question se posera probablement aux conseils d'administration des caisses régionales de crédit agricole. Elle concerne un sujet dont nous venons de débattre longuement : le sort qui sera réservé à l'article 13. En effet, selon que cet article sera frappé d'anticonstitutionnalité ou bien qu'il sera reconnu comme étant conforme à la Constitution, l'accueil qui sera susceptible d'être réservé aux propositions de vente de la caisse nationale au sein des caisses régionales pourra être différent.

Chacun sait bien, ici, que les organisations professionnelles agricoles attachent beaucoup d'importance à ce texte, encore que - je ne reviendrai pas sur la démonstration qui a été faite tout à l'heure - il me paraisse dangereux. De ce point de vue, la rédaction de l'article 13 qui nous est proposée, dans les termes de l'amendement gouvernemental, me semble beaucoup plus mauvaise que la rédaction initiale. Il y a tout lieu de penser que le fait de considérer deux catégories de sociétaires ouvre des perspectives au Conseil constitutionnel pour annuler cette disposition.

La troisième question est celle que deux d'entre nous, M. Souplet et moi-même, ont posée ce soir. Elle vise le fait que les caisses régionales de crédit agricole mutuel ne seront sans doute pas indifférentes au sort qui sera réservé au produit de la mutualisation.

M. Louis Minetti. Mois aussi j'ai posé cette question !

M. Josy Moinet. Je vous prie de m'excuser, mon cher collègue, mais j'étais absent lorsque vous vous êtes exprimé ; nous sommes donc au moins trois à nous interroger sur ce point. Cela dit, cette question, même si elle n'a pas été formulée ouvertement, est dans les esprits de tous les sénateurs. Elle a été posée avec une belle insistance, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, et je ne vous ai pas entendu, monsieur le ministre, articuler le commencement de la moindre réponse...

Je sais bien que cela pose problème et que l'avis de M. le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, n'est pas nécessairement identique au vôtre sur ce point. Cependant, il serait tout de même curieux que, alors que vous avez fourni quelques indications, même imprécises, à l'Assemblée nationale, vous n'apportiez pas au Sénat un certain nombre d'informations lui permettant de se faire une certaine idée de la destination du produit de la privatisation de la caisse nationale de crédit agricole.

Aussi, monsieur le ministre, me suis-je permis de vous interroger avant même que nous n'arrivions au terme du débat. Je ne pense pas que, ayant entendu cette demande exprimée sur diverses travées de notre assemblée, tant de la majorité que de l'opposition, vous répondrez par un silence qui serait sans doute mal apprécié du Sénat !

M. Paul Loridant. Très bien !

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

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je vais mettre aux voix l'ensemble du projet de loi.

M. Louis Minetti. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Louis Minetti. Je serai très bref : le groupe communiste votera contre ce projet de loi.

M. Marcel Daunay. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Marcel Daunay. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà plusieurs semaines déjà que nous étudions ce texte, ce qui montre bien son importance. Nous avons peut-être été un peu réticents au départ face à la volonté gouvernementale de mettre au diapason de l'économie européenne, surtout en prévision de l'Acte unique européen de 1992, un outil financier dont l'agriculture aura bien besoin.

Personnellement, monsieur le ministre, j'ai été réservé sur certaines dispositions du texte. Cependant, ce soir, je le voterai parce que vous avez réussi à apporter un certain nombre de réponses positives à nos interrogations, notamment - mais pas uniquement - au travers des trois amendements que vous nous présentez.

Nous tenons essentiellement à ce que la banque de l'agriculture reste bien la banque de l'agriculture. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec les interventions de certains de mes collègues, non pas sur le fond, mais sur la forme. En effet, il s'agit d'une activité qui a bien besoin d'être « protégée ». On évoque le fait de la majorité, mais celui qui a 100 francs sur son compte aura-t-il les mêmes pouvoirs que ceux qui font tourner une partie de l'économie, ou bien, étant donné qu'on ne peut pas faire de différence, une certaine forme de protection est-elle nécessaire ? Vous avez répondu à notre interrogation et à notre demande sur ce point précis, monsieur le ministre, et je vous en sais gré.

Par ailleurs, la nomination du directeur est un sujet de controverse. Dès le départ, j'ai été favorable à ce qu'elle fasse l'objet d'un agrément. Pourquoi ? Parce que les hommes politiques des régions agricoles et rurales savent bien qu'il a fallu, jusqu'à présent, solliciter de temps en temps le ministère de l'agriculture pour obtenir de la caisse nationale qu'elle prenne un certain nombre de dispositions pour venir au secours de chefs-d'œuvre parfois en péril, qu'il s'agisse d'outils de transformation ou d'activités que l'on ne considère pas de la même manière à Paris ou en province.

C'est la raison pour laquelle il était important pour nous que le Gouvernement s'engageât. Je vous prends à témoin, monsieur le ministre : en demandant l'agrément du Gouvernement, donc du ministre de l'agriculture, vous vous engagez à faire en sorte que, lorsqu'une intervention publique se révélera nécessaire, la caisse bénéficie d'attentions particulières du ministère de l'économie et des finances.

Dans la même foulée, je vous dirai, rejoignant d'autres interventions sur la destination du produit de la privatisation, que nous vous faisons confiance, mais nous vous demandons impérativement qu'une bonne partie de ces crédits soit destinée, dans les mois et les années qui viennent, à aider ce secteur d'activité.

M. Paul Loridant. Vous n'avez aucune garantie !

M. Marcel Daunay. Monsieur le ministre, vous nous avez dit, lors de la journée de la ruralité à Versailles, que l'agriculture était un secteur difficile et qu'il fallait que le Gouvernement y porte une attention particulière. Le Premier ministre lui-même l'a reconnu. Essayons donc, ensemble, de faire en sorte que le Gouvernement prenne l'engagement, par votre intermédiaire, qu'une partie de ces crédits sera mise à la disposition de l'agriculture au fur et à mesure des besoins qui se manifesteront.

A cette heure tardive, je tiens à souligner votre large participation à ce débat. Je me dois aussi d'indiquer que nous sommes très heureux que vous ayez souscrit à notre proposition qui tend à éviter une discrimination entre les salariés des caisses régionales, qui sont tous les jours à l'œuvre sur le terrain, et ceux de la caisse nationale qui font leur travail, tout leur travail, mais uniquement cela.

Monsieur le ministre, en fonction de ces observations, je voterai personnellement ce texte en espérant que vous puissiez prendre à votre compte les remarques que nous avons formulées et les faire adopter par l'ensemble du Gouvernement.

M. Paul Loridant. Je demande la parole, pour explication de vote.

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

M. Paul Loridant. Monsieur le président, je vais être très bref.

Le groupe socialiste n'a pas encore vu l'intérêt de cette opération de privatisation que vous baptisez « mutualisation ».

Oui, monsieur le ministre, il fallait, il faut revoir les relations qui existent entre les caisses régionales et la caisse nationale. Oui, les caisses régionales doivent prendre plus de poids dans la communauté du Crédit agricole. Cela dit, ce n'est pas parce qu'elles vont assécher leurs fonds propres pour acquérir le capital de la caisse nationale qu'elles auront plus de poids au sein de cette dernière. Au contraire, elles vont être fragilisées. C'est le premier élément.

Deuxième élément : j'observe que ni vous, monsieur le ministre, ni personne dans la majorité ne m'a contredit sur le fait qu'un processus de banalisation du système bancaire était engagé et que cette mutualisation - en fait, cette privatisation - n'est pas autre chose qu'un système par lequel le Crédit agricole deviendra une banque comme les autres. Certes, nous y sommes conduits inéluctablement par l'échéance de 1992, mais vous accélérez ce processus par ce projet de privatisation.

Par ailleurs, nous n'avons, vous n'avez, mes chers collègues, aucune garantie sur le retour de tout ou partie des fonds versés par les caisses régionales pour racheter la caisse nationale vers le financement de l'agriculture ou des industries agricoles. M. le ministre de l'agriculture n'a rien dit, et M. le ministre des finances et M. le ministre chargé du budget se sont bien gardés de prendre quelque engagement que ce soit.

Pour modifier le financement de l'agriculture, il faudrait - vous le savez bien - modifier le texte initial des lois de privatisation. De plus, vous n'avez aucune garantie que, dans le collectif budgétaire qui sera présenté dans les jours prochains, une telle affectation sera décidée ; c'est précisément l'objet d'un débat au sein même de votre majorité.

Aussi, nous vous le disons, ce projet de loi est mauvais pour les agriculteurs et le groupe socialiste votera contre. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi dans la rédaction résultant du texte proposé par la commission mixte paritaire, modifié par les amendements présentés par le Gouvernement.

(Le projet de loi est adopté.)

6

CONTRÔLE DU PARLEMENT SUR LES FINANCES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Adoption d'une proposition de loi organique

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi organique (n° 304, 1986-1987), adoptée par l'Assemblée nationale, relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale. [Rapport n° 126 et avis n° 129 (1987-1988).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la sécurité sociale. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, vous êtes appelés à vous prononcer aujourd'hui sur une proposition de loi organique déposée par M. Michel d'Ornano et adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale.

L'objet de cette proposition est important : il s'agit du contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale.

Je peux d'ores et déjà vous indiquer que le Gouvernement est favorable au vote de cette proposition de loi. Il est, en effet, conscient que le contrôle exercé par le Parlement, s'il recouvre de nombreux points particuliers de la sécurité sociale, peut cependant rarement s'appuyer sur une vision globale et cohérente qui lui serait soumise. Dès lors qu'un certain nombre de précautions sont prises, il paraît utile de donner une forme solennelle et transparente à un examen annuel des comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Il est vrai que le Parlement exerce déjà des compétences considérables dans le domaine de la sécurité sociale.

Tout d'abord, il faut rappeler que l'article 34 de la Constitution renvoie à la loi, c'est-à-dire au Parlement, la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale.

Ainsi le Parlement est-il compétent pour déterminer le champ d'application des régimes de sécurité sociale. Le Conseil constitutionnel a pu, à plusieurs reprises, préciser la portée de l'article 34. En relèvent l'ensemble des régimes particuliers de prévoyance, le régime des mines, les prestations familiales, etc. C'est par ailleurs à la loi que revient la définition des catégories de bénéficiaires des différentes prestations et des prestations elles-mêmes. C'est également le Parlement, c'est-à-dire la loi, qui détermine les catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser. A l'inverse, le taux des cotisations ainsi établies relève du pouvoir réglementaire.

Au total, on le voit, les compétences que tire le Parlement des dispositions constitutionnelles sont loin d'être négligeables.

Il en va de même dans le domaine plus strictement financier.

Je ne rappelle ici que pour mémoire le vote par les deux assemblées, dans le cadre de la loi de finances, du budget annexe des prestations sociales agricoles ou encore du régime de retraite des fonctionnaires. Dans ce même cadre budgétaire figurent également de nombreuses et importantes subventions à des régimes sociaux.

Parallèlement, le Parlement a été saisi en plus fréquemment de projets de loi, de plans regroupant diverses mesures relatives à la sécurité sociale le plus souvent justifiées par l'urgence de la situation. Enfin et depuis 1974, le Gouvernement est tenu de déposer chaque année à l'appui du projet de loi de finances un état retraçant l'effort social de la nation.

Les modalités du contrôle et de l'information du Parlement sur la sécurité sociale sont donc nombreuses et diverses. Sont-elles en définitive parfaitement adaptées à une bonne

connaissance et à une parfaite compréhension de l'évolution de la sécurité sociale, notamment en période de difficultés ? J'admets volontiers que les parlementaires soient amenés aujourd'hui à se poser la question.

Quelques éléments qu'ils ont observés les y ont tout naturellement conduits : le budget social de la nation excède de 30 p. 100 le budget de l'Etat ; les dépenses globales de sécurité sociale représentent 30 p. 100 du produit intérieur brut et ce taux a tendance à s'accroître ; les choix faits en matière de financement de la sécurité sociale sont étroitement liés à ceux qui sont faits en matière économique tout entière.

J'admets également que l'ensemble des modalités de contrôle, que je rappelais brièvement, ne permettent pas aux parlementaires de disposer de l'information globale et cohérente indispensable à une vision juste de la situation de la sécurité sociale. C'est d'ailleurs une préoccupation identique qui avait conduit, en 1979, le gouvernement à décider de l'organisation, que nous connaissons aujourd'hui, de la commission des comptes de la sécurité sociale.

A ce titre, on peut considérer que si le rapport prévu par la loi du 24 décembre 1974, retraçant l'effort social de la nation, fournit des éléments indispensables d'information sur le passé, il n'est pas suffisant pour éclairer le Parlement et formaliser le contrôle indispensable de ce dernier.

A partir du moment où le Parlement est appelé à se prononcer sur nombre de mesures, notamment financières, intéressant la sécurité sociale, il est souhaitable qu'il puisse le faire dans la clarté et qu'il dispose de tous les éléments d'information qui lui sont nécessaires. Il convient, en outre, qu'il soit en mesure de formuler ses propres propositions à l'occasion des mesures qu'on lui demande très régulièrement d'approuver.

La proposition de loi organique qui est discutée aujourd'hui me paraît répondre à ce double objectif, tout en se gardant des critiques qui auraient pu se développer sur certains points. En effet, cette proposition ne conduit pas à une étatisation ni directe ni indirecte de la sécurité sociale. Elle donne simplement au Parlement les moyens de son contrôle.

Cette proposition ne retire, parallèlement, aucune de leurs attributions aux partenaires sociaux. Elle ne porte en rien atteinte à leurs responsabilités, que le Gouvernement s'est efforcé d'élargir en chaque occasion, notamment en une occasion récente, qui a donné lieu à un large débat de votre part.

J'observe, enfin, que la proposition de M. d'Ornano s'inscrit dans le souci exprimé par le comité des sages de voir le Parlement plus directement associé au débat et à la définition des orientations relatives à la sécurité sociale.

La proposition de loi qui vous est soumise assure, par conséquent, un équilibre entre les préoccupations légitimes du Parlement et les prérogatives des partenaires sociaux. Elle répond pleinement à la volonté du Gouvernement d'assurer une totale transparence dans son approche des questions de sécurité sociale. C'est pourquoi le Gouvernement est favorable à son adoption par votre Haute Assemblée. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste et de l'U.R.E.I.)*

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

M. Hubert Hœnel, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la proposition de loi organique présentée par M. Michel d'Ornano et plusieurs de ses collègues a pour objet d'élargir le rôle du Parlement en matière de financement de la sécurité sociale, mais surtout de donner à ce contrôle un caractère régulier et systématique.

Faut-il rappeler que pour le dernier exercice connu l'effort de la nation a représenté 1 383 milliards de francs en recettes et 1 364 milliards de francs en dépenses, c'est-à-dire, en ordre de grandeur, un effort comparable, sinon supérieur, au budget de l'Etat ? A ce niveau, les élus de la nation doivent donc être appelés à se prononcer sur les charges publiques. Sur ce point, on constate d'ailleurs un consensus général, tout au moins au Parlement.

Certes, le Parlement dispose déjà de moyens de contrôle sur les finances de la sécurité sociale. Mais, vous en conviendrez, les informations, les possibilités de contrôle et les pou-

voirs actuellement accordés aux parlementaires sont parsemés dans le temps et fragmentaires. Je prendrai quelques exemples.

Pour ce qui concerne les documents d'information à la disposition du Parlement, je citerai en particulier les comptes de la nation, les comptes sociaux présentés à l'appui du projet de loi de finances - état retraçant l'effort social de la nation pour les trois années précédentes, prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale pour l'année en cours et l'année suivante, rapport mettant en évidence la place des dépenses sociales dans les équilibres généraux, économiques et financiers, dans la pratique, ce dernier document n'existe pas en tant que tel - le rapport de la commission des comptes dont les inconvénients sont patents : défaut d'harmonisation des différents comptes, sécheresse d'aspect et production des documents à des dates différentes, et souvent avec retard.

S'agissant du contrôle parlementaire, dois-je citer le courrier parlementaire, les questions écrites et orales, les questions d'actualité, les questionnaires budgétaires, les commissions d'enquête et de contrôle ?

En ce qui concerne les pouvoirs propres du Parlement, à l'occasion de l'examen des lois de finances, le Parlement se prononce sur certains concours financiers de l'Etat : aide sociale, fonds national de solidarité, budget annexe des prestations sociales agricoles, subventions à certains régimes spéciaux - S.N.C.F., mines - protection sociale des agents de l'Etat. Les inconvénients sont bien connus : contrôle incomplet, émiettement entre différents chapitres budgétaires.

Pour ce qui est de la procédure législative ordinaire, l'adoption de nombreuses lois et de plans de redressement donne lieu à des débats sur les orientations de la politique sociale. Mais il s'agit d'une participation à des mesures conjoncturelles et non au financement et à la maîtrise de l'évolution des dépenses sociales dans leur ensemble.

La planification permet aussi un certain contrôle parlementaire. Mais la place des transferts sociaux dans celle-ci connaît des « fluctuations » telles que le contrôle régulier est souvent purement formel.

Les moyens de contrôle du Parlement - vous en conviendrez, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues - sont pour le moins inadaptes sinon désuets et cela revient à dire que le Parlement n'est pas placé dans une situation comparable à celle du Gouvernement ou des partenaires sociaux et même les médias. Il assiste, en effet, trop souvent muet à des débats hors de son enceinte sans avoir lui-même la possibilité d'être complètement informé et sans pouvoir au moins une fois dans l'année se prononcer sur l'ensemble du dispositif de la sécurité sociale. Cette situation ne peut perdurer.

Telles sont brièvement résumées les raisons d'ordre constitutionnel et politique, auxquelles sont venues s'ajouter des préoccupations d'ordre économique très sérieuses quant à l'avenir même des règles de sécurité sociale, qui ont conduit à la prise en considération de la procédure suggérée par la proposition de loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale.

J'examinerai successivement les trois points suivants : les précédentes tentatives, le dispositif de la proposition de loi organique et la solution retenue par l'Assemblée nationale.

Premièrement, les précédentes tentatives, desquelles semble se dégager un certain consensus au sein du Parlement sur la nécessité d'instaurer un contrôle parlementaire global sur les charges publiques de sécurité sociale. Ce sont plusieurs propositions de loi organique récentes qui ont tenté de remédier à la situation présente. Je citerai : la proposition de loi organique de M. Lucien Neuwirth, tendant à modifier l'ordonnance du 2 janvier 1959 modifiée, portant loi organique relative aux lois de finances, en vue d'instaurer un contrôle parlementaire sur le budget des organismes de sécurité sociale ; la loi proposition de loi organique de M. Edgar Faure, signée notamment par M. Philippe Séguin, tendant aux mêmes fins ; enfin, la proposition de loi organique de M. Claude Labbé, ayant pour objet, elle aussi, de modifier l'ordonnance du 2 janvier 1959 pour les mêmes motifs.

Ces trois propositions de loi sont identiques - même exposé de motifs, même dispositif - et prévoient le vote sur les dépenses des régimes légaux de sécurité sociale après l'examen de la seconde partie de la loi de finances. Mais aucune n'a jamais été examinée.

En février 1983, les propositions du rapport de notre collègue Méric sur le Parlement et les transferts sociaux ont souligné qu'il conviendrait de prévoir un débat, un débat d'ensemble spécifique sur la protection sociale se substituant ou s'ajoutant au dialogue émiété actuel, un débat annuel, lors de la session d'automne, s'intégrant ou non à la discussion budgétaire, un débat prospectif - année en cours et année suivante - un débat sanctionné par un vote.

Il convient aussi de rappeler que sous la précédente législature, à la suite de plusieurs déclarations gouvernementales, de M. Mauroy, puis de M. Bérégovoy, l'Assemblée nationale put débattre, à deux reprises, sur une déclaration du Gouvernement relative au budget social - 23 juin 1983 et 13 décembre 1984.

Voilà pour les initiatives.

Des dispositions ont aussi été votées, mais elles sont restées sans effet.

L'amendement n° 14 à la loi de finances pour 1980, présentée à l'Assemblée nationale par M. Icart, rapporteur général, se proposait de soumettre au vote du Parlement le budget social de la nation à compter de 1981. Cet amendement a été déclaré irrecevable au motif qu'il impliquait une modification de nature organique.

En revanche, a été adopté un amendement n° 317, présenté par MM. Labbé et Chinaud, devenu l'article 2 de la loi de finances pour 1980. Cet article, qui n'a jamais été appliqué, prévoit que « le Parlement se prononce sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la nation pour l'année en cours ».

C'est également ce que suggérerait le plan intérimaire - loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 - en termes toutefois plus mesurés, puisqu'il envisageait « une présentation au Parlement du budget social de la nation ».

Venons-en maintenant au dispositif de la proposition de loi organique.

La solution préconisée par les précédentes propositions de loi - l'examen des comptes de la sécurité sociale dans le cadre du projet de loi de finances - n'a pas été retenue. Il a semblé souhaitable de prévenir la critique d'étatisation de la sécurité sociale, mais aussi, selon le rapporteur à l'Assemblée nationale, de contourner l'obstacle juridique présenté par les termes de l'article 34 de la Constitution : les recettes et les dépenses des organismes de sécurité sociale présentent le caractère de ressources et de charges publiques - Conseil constitutionnel, 20 janvier 1961 - mais non de charges de l'Etat.

La solution retenue consiste à utiliser le dernier alinéa de l'article 34 précité, qui prévoit qu'une loi organique pourra le préciser et le compléter. Aux termes des dispositions de la présente proposition de loi organique, un projet de loi sur les finances sociales serait discuté chaque année lors de la session budgétaire.

Ce texte posait - et pose toujours - quelques problèmes.

Tout d'abord, des considérations d'opportunité soulignaient la contradiction possible entre l'examen de la proposition de loi et la tenue des états généraux de la sécurité sociale. Les réactions hostiles des représentants du patronat et des syndicats - administrateurs de la caisse nationale d'assurance maladie des salariés, commission sociale du C.N.P.F., confédération générale des cadres, C.F.D.T., C.F.T.C., F.O., etc. - portant sur l'étatisation de la sécurité sociale, la non-consultation des partenaires sociaux, ne sont pas étrangères à la position prise par l'Assemblée nationale.

Venons-en maintenant au problème juridique tenant à l'utilisation du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution.

Celui-ci n'a encore jamais été utilisé, dans la mesure où les propositions de loi déposées en application de ce texte n'ont pas été examinées ou ont été retirées après le dépôt du rapport.

La doctrine s'est néanmoins exprimée sur ce sujet. Si l'on peut imaginer une interprétation extensive - le législateur pourrait souverainement étendre le champ d'application de la loi - ou restrictive - l'article 34 est immuable - de cette dispo-

sition, l'opinion dominante, résumée par le professeur Weil, est la suivante : « Le Parlement peut, par une loi organique, librement et sans violer la Constitution - sous le contrôle du Conseil constitutionnel - soit préciser, c'est-à-dire expliquer, interpréter l'une des dispositions de l'article 34, soit le compléter, c'est-à-dire ajouter quelque chose à cette énumération, étant entendu qu'il ne doit pas bouleverser le système constitutionnel tel qu'il est établi par les articles 34 et 37, c'est-à-dire réviser l'article 34 sans utiliser la procédure normale de révision constitutionnelle - article 89 ».

En application des principes ainsi dégagés, la commission des lois de l'Assemblée nationale a estimé que la proposition de loi de M. d'Ornano présentait deux difficultés.

La première tient au risque de dénaturation du partage de compétence entre la loi et le règlement au détriment de ce dernier : dépôt possible d'amendements tendant à accroître les cotisations ou à réduire une prestation ; possibilité pour le Gouvernement de modifier l'assiette et les taux des cotisations dans le seul cas d'urgence.

La proposition de loi de M. d'Ornano ne contient pas seulement des dispositions relatives au domaine de la loi, mais aussi des dispositions relatives à la procédure qui serait applicable à la discussion des projets de loi sur les finances sociales. Or, ce sont d'autres articles de la Constitution qui définissent la procédure applicable aux différentes catégories de lois, en l'occurrence les articles 45 et 47.

La seconde difficulté tient à la portée juridique de la loi de finances sociales. Selon M. Alain Lamassoure, rapporteur, « le critère de compétence devrait-il être l'obligation du prélèvement ? Faudrait-il limiter l'intervention du Parlement au régime de base ou l'étendre aux régimes complémentaires obligatoires, voire à ce qu'on appelle les « facultatifs obligatoires » ? Quelles serait la sanction de l'absence de vote dans les délais prévus ? Certains membres de la commission souhaitent un vote détaillé, régime par régime. Mais comment rendre ce système compatible avec la responsabilité des partenaires sociaux ? Faut-il ne mettre dans la loi de finances sociales que les participations de l'Etat et les dépenses qui relèvent de la solidarité en écartant celles qui relèvent de l'assurance, comme l'a envisagé cet après-midi M. le ministre ? Mais, alors, peut-on vraiment retracer ces crédits d'Etat en dehors de la loi de finances annuelle ? »

Toutes ces considérations ont conduit l'Assemblée nationale à adopter un dispositif très limité par rapport au texte initial. Il s'agit d'une « formule minimale ».

Le principe de la discussion annuelle d'un projet de loi sur les finances sociales est conservé, mais les dispositions relatives au contenu du projet de loi et à la procédure applicable à sa discussion sont supprimées. Plutôt que de revoir les rapports entre l'Etat et le système de sécurité sociale, matière d'un autre débat, le texte s'efforce de définir, au sein de l'Etat - et seulement au sein de l'Etat - un nouvel équilibre entre l'exécutif et le législatif, ce qui justifie le caractère organique de la proposition.

Le texte adopté est donc beaucoup plus court que le texte de la proposition initiale, dont sont désormais exclues deux séries de dispositions : premièrement, celles qui, allant au-delà d'une simple délimitation nouvelle entre le domaine de la loi et du règlement, définissaient de véritables règles de procédure de niveau constitutionnel inspirées des règles applicables à la discussion des projets de loi de finances ; deuxièmement, deux dispositions qui risquaient de dénaturer le partage de compétences entre la loi et le règlement au détriment de ce dernier - dépôt possible d'amendements tendant à accroître les cotisations ou à réduire une prestation, possibilité pour le Gouvernement de modifier l'assiette et les taux de cotisations dans les seuls cas d'urgence.

La commission et l'Assemblée nationale à sa suite a sans doute voulu éviter ainsi la critique de dessaisissement des partenaires sociaux ; mais elle a entendu aussi répondre aux problèmes constitutionnels que pose l'extension du domaine de la loi par le biais du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution.

Comme je l'ai déjà indiqué, la doctrine s'est penchée sur cette question et, dans l'ensemble, s'est montrée réservée quant à la possibilité d'accroître le domaine de la loi par ce biais, dans la mesure où la modification du partage de compétences revient à porter atteinte à l'un des principes fondamentaux de la Constitution et qu'il existe la procédure

de la révision constitutionnelle de l'article 89 pour le cas où il ne s'agirait pas seulement de préciser, mais véritablement d'étendre le domaine de la loi.

Le dispositif du texte transmis est donc très simplifié et s'applique à la seule finalité poursuivie initialement, à savoir permettre au Parlement d'être informé chaque année de l'évolution prévisionnelle de l'ensemble des comptes des régimes de base de sécurité sociale.

Tel est l'objet de l'article 1^{er}, qui fait obligation au Gouvernement de saisir le Parlement d'un projet de loi sur les finances sociales portant approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels. Cette procédure s'inspire davantage de celle des projets de loi portant approbation du Plan que de celle qui est applicable aux lois de finances. Ainsi se trouve préservée la spécificité des comptes de la sécurité sociale et leur relative autonomie par rapport à la décision parlementaire classique.

L'article 2 prend en compte les considérations d'opportunité nées de la réunion des états généraux de la sécurité sociale.

On observera que, dans l'intervalle, il a été possible de prendre connaissance du « rapport des sages ».

Votre rapporteur tient à faire un certain nombre d'observations quant à la portée réelle du texte qui vous est soumis.

Celui-ci ne constitue que le premier volet de la réforme en profondeur qu'appelle la situation actuelle de la sécurité sociale.

Son originalité juridique tient au fait qu'il constitue la première tentative réelle d'extension du domaine de la loi par l'intermédiaire d'une disposition organique. Si les dispositions de l'article 34, dernier alinéa, n'avaient pas, jusqu'ici, été utilisées, c'est sans doute en raison des hésitations que leur interprétation suscitait parmi la doctrine, c'est surtout parce que l'évolution coutumière et jurisprudentielle avait considérablement étendu le domaine de la loi.

Sur le plan parlementaire, en effet, le Gouvernement n'a eu que très rarement recours aux dispositions constitutionnelles qui devaient lui permettre de s'opposer au vote des dispositions de caractère réglementaire ou de modifier par décret après saisine du Conseil constitutionnel des dispositions législatives déjà adoptées.

En ce qui concerne la jurisprudence, l'action du Conseil constitutionnel, notamment depuis l'élargissement en 1974 des conditions de sa saisine, a rendu moins nécessaire la révision du partage défini par les articles 34 et 37.

En toute hypothèse, il ne s'agit nullement d'un texte modifiant l'article 34 lui-même. Sa forme, à l'évidence, ne poursuit pas ce but et, en l'état, ne le permettrait pas. En fait, il s'agit d'une disposition interprétative d'un alinéa de l'article 34, celui qui place la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale dans le domaine de la loi.

Le caractère de loi organique n'a pour effet que de conférer à cette interprétation une solennité indiscutable et d'affirmer ainsi les droits du Parlement.

Cette loi sera soumise au Conseil constitutionnel, en raison précisément de sa nature organique. Il sera intéressant, à cette occasion, de connaître la portée exacte donnée par la haute juridiction au dernier alinéa de l'article 34. L'un des intérêts de sa décision sera peut-être aussi de donner des précisions sur les domaines respectifs de compétence du Parlement et du Gouvernement en matière de sécurité sociale. On observera d'ailleurs qu'en ce domaine l'évolution à la fois coutumière et jurisprudentielle a été infiniment moins loin en faveur de la compétence législative que cela a été le cas dans des matières telles que les libertés publiques, l'égalité du suffrage ou les collectivités locales.

Me voici, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, arrivé au terme de mon exposé. En guise de conclusion, je formulerai les observations suivantes.

En premier lieu, il s'agit d'un souhait, sinon d'une exigence légitime des parlementaires ; mais celle-ci n'est pas toujours facile à mettre en œuvre.

En deuxième lieu, on peut s'interroger sur la portée pratique de telles dispositions, qui s'inspirent, comme je l'ai déjà souligné, davantage de la procédure prévue pour les projets de loi portant approbation du Plan que de la procédure applicable aux lois de finances.

En troisième lieu, bien que s'agissant d'un texte de nature organique, il s'agit moins de compléter l'article 34 de la Constitution, encore moins de le modifier, que d'en donner, sur un point précis, une interprétation solennelle.

Est-il nécessaire de préciser que ces dispositions interprétatives ne seront pas insérées dans le corps même de la Constitution ?

Ne nous méprenons pas sur la portée de ce texte.

Pour toutes ces raisons, compte tenu de ces précisions de fond et de forme, et au nom de la « symbolique » qui veut que le Parlement contrôle toutes les dépenses publiques, je vous propose d'adopter un texte conforme.

Il s'agit, monsieur le secrétaire d'Etat, d'un premier pas. Vous nous indiquerez peut-être quelles sont les prochaines étapes qu'envisage de franchir le Gouvernement dans le domaine du contrôle parlementaire des dépenses de sécurité sociale.

J'ajouterai encore qu'il sera de toute façon très intéressant, s'agissant d'une loi organique, de connaître la position du Conseil constitutionnel, d'une part, sur l'interprétation donnée, pour la première fois, au dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, d'autre part, sur l'évolution qu'il conviendra de donner dans l'avenir au partage de compétence en matière de sécurité sociale entre l'exécutif et le Parlement.

Sous réserve de ces observations, la commission des lois vous propose d'adopter ce texte sans modification. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des lois et son rapporteur, M. Hœnel, ayant parfaitement examiné les implications juridiques de cette proposition de loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances de la sécurité sociale, la commission des affaires sociales a tenu à se limiter aux questions de principe posées par le débat déjà ancien du rôle du Parlement dans le domaine de la sécurité sociale.

Très succinctement, on peut rappeler que les prérogatives du Parlement en matière de sécurité sociale sont réelles, mais ne lui permettent pas véritablement d'avoir une vision d'ensemble des implications financières de notre protection sociale.

Le Parlement exerce son rôle législatif défini par la Constitution, qui précise que la loi détermine les principes fondamentaux relatifs à la sécurité sociale. Il exerce également un rôle financier dans le cadre des plans de financement qui lui sont périodiquement soumis, mais aussi lors de l'examen de la loi de finances, en votant le budget annexe des prestations sociales agricoles, le B.A.P.S.A., et les crédits de protection sociale disséminés dans différents fascicules budgétaires, qu'il s'agisse de subventions aux régimes sociaux ou de prestations prises en charge par l'Etat.

Il faut bien constater que, à l'occasion de ces interventions ponctuelles, il est difficile au Parlement d'appréhender l'évolution globale des finances sociales, de discerner les tendances des différents régimes et de débattre des orientations de fond de notre protection sociale.

Cette lacune est particulièrement grave au moment où chacun reconnaît que la sauvegarde de notre système de sécurité sociale passe par des réformes de structure.

Les seuls mécanismes d'information et de contrôle dont dispose le Parlement reposent sur deux documents annexés au projet de loi de finances : l'état retraçant l'effort social de la nation et les prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale. Comme M. le rapporteur de la commission des lois l'a déjà dit, le moins que l'on puisse dire est que leur présentation est aride, leur publication irrégulière et tardive et qu'ils ne font l'objet d'aucun débat, s'ils sont connus de l'ensemble des parlementaires.

Il me semble donc que le renforcement des moyens d'information et de contrôle du Parlement est absolument nécessaire, pour deux raisons.

D'une part, les dépenses des régimes sociaux représentent une masse financière supérieure à celle du budget de l'Etat. Elles influent tant sur le niveau de protection sociale de notre pays que sur l'évolution de notre économie. Il est donc indispensable que le Parlement dispose des moyens d'évaluer clairement les conséquences financières des décisions prises par le Gouvernement en ce domaine.

D'autre part, il n'est pas acceptable que le Parlement soit amené à statuer périodiquement, dans la hâte, pour combler le déficit de la sécurité sociale, sans qu'il débattre des grandes orientations qui conditionnent l'équilibre financier des régimes. Sur ce plan, un large accord existe, me semble-t-il, parmi les divers groupes parlementaires.

Il subsiste donc, en ce domaine, une lacune que la proposition de loi entend combler.

Le dispositif de la proposition de loi organique présente, aux yeux de la commission des affaires sociales, deux caractéristiques essentielles.

En premier lieu - il est bon d'insister sur ce point, comme l'ont fait M. le ministre et M. le rapporteur - il n'a pas, pour objet de modifier le partage des compétences entre les organismes de sécurité sociale, le Gouvernement et le Parlement. En effet, il respecte l'autonomie des caisses et la responsabilité du Gouvernement, qui fixe le taux des cotisations et des prestations. Il entend simplement renforcer les moyens d'information et de contrôle du Parlement par le biais d'un rapport annuel sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de sécurité sociale, qui serait inclus dans un projet de loi déposé au plus tard le 30 septembre.

En second lieu, le dépôt de ce rapport donnerait lieu à discussion et serait sanctionné par un vote, l'occasion étant ainsi fournie au Parlement de se prononcer clairement et en pleine connaissance de cause sur l'évolution de la protection sociale et ses conséquences financières.

Je souhaiterais formuler deux types d'observations sur ce dispositif.

Sur le plan des principes, il me semble que l'inspiration de la proposition de loi doit être pleinement approuvée. Elle correspond d'ailleurs à un souci constamment exprimé par la commission des affaires sociales du Sénat.

En prévoyant un rapport d'information sur l'ensemble des comptes sociaux, un débat et un vote sur le projet de loi sur les finances sociales, cette proposition de loi institue une procédure qui permettra à la représentation nationale d'examiner de manière détaillée et approfondie les évolutions de nos régimes sociaux et qui éclairera pleinement ses choix en matière de protection sociale.

Sur le plan technique, le dispositif proposé s'insère parfaitement dans le cadre actuel de l'organisation de la sécurité sociale et ne remet nullement en cause les prérogatives des différentes institutions.

Des propositions plus précises et plus détaillées concernant l'intervention du Parlement ont été avancées par le passé et tout récemment dans le cadre des états généraux de la sécurité sociale et du rapport du comité des sages. L'Assemblée nationale n'avait pas eu connaissance de ces dernières propositions lorsqu'elle a débattu de ce texte.

Or, le comité des sages suggère notamment l'instauration d'un organisme nouveau, le conseil national de la sécurité sociale, et relie l'intervention du Parlement au vote annuel sur un prélèvement fiscal généralisé.

A l'évidence, ces propositions ont des implications beaucoup plus vastes que la proposition de loi organique et méritent à ce titre une étude approfondie.

Il me semble donc que l'on peut tirer quatre conclusions de l'examen du texte qui nous est soumis.

Premièrement, ses principes doivent être pleinement approuvés et répondent à une nécessité largement reconnue : renforcer les moyens d'information et de contrôle du Parlement sur les grandes orientations de la politique de protection sociale et ses implications financières.

Deuxièmement, ce texte n'est pas contradictoire avec les propositions issues des travaux du comité des sages.

Troisièmement, il ne modifie pas le cadre actuel de l'organisation de la sécurité sociale et ne préjuge donc en rien le processus destiné à tirer des conclusions des états généraux.

Quatrièmement, il peut constituer une première étape, destinée à poser le principe de l'intervention parlementaire, sur laquelle pourront éventuellement se greffer dans l'avenir des mécanismes plus élaborés.

En conséquence, la commission des affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi organique, telle qu'elle résulte du vote de l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Question préalable

M. le président. Je suis maintenant saisi d'une motion n° 1, présentée par Mme Luc, M. Souffrin, Mme Beaudeau, MM. Viron, Lederman, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à opposer la question préalable.

Elle est ainsi rédigée :

« En application de l'article 44, alinéa 3, du règlement, le Sénat décide qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale, relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale. »

Je rappelle qu'en application du dernier alinéa de l'article 44 du règlement ont seuls droit à la parole l'auteur de l'initiative ou son représentant, un orateur d'opinion contraire, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le rapporteur de la commission des affaires sociales a indiqué à l'instant qu'il n'était pas bon que le Parlement délibérât dans la hâte. Je regrette, pour ma part, que nous débattions d'une proposition de loi organique si importante à une heure si tardive, sachant que la séance d'aujourd'hui avait été fixée à dix-huit heures. J'espère que nous parviendrons un jour à organiser nos travaux dans de meilleures conditions pour faire un meilleur travail.

La proposition de loi organique que nous sommes appelés à examiner aujourd'hui ajoute une nouvelle touche au « dessein » que le libéralisme ne cesse de parfaire pour essayer de sortir de la crise structurelle dans laquelle il est enlisé.

Dessein anti-social s'il en est, il a pour objet essentiel de s'approprier les richesses dont dispose notre système de sécurité sociale et de les dévoyer de leur chemin pour les utiliser à des fins purement spéculatives.

Naturellement, pour assurer le succès d'un projet qui va à l'encontre des intérêts des citoyens, il a fallu user de certaines précautions et il a été nécessaire de mettre en œuvre des mécanismes de persuasion dont la diversité n'exclut pas la complémentarité.

La première règle adoptée a été celle de ne jamais agresser frontalement, mais de procéder à des attaques progressives. En même temps, on a estimé nécessaire d'afficher un attachement indéfectible aux valeurs qu'on se proposait, en réalité, de remettre en question et de proclamer un respect sans faille pour les tenants d'un bien dont on voulait s'emparer. Il en résulte des exercices surprenants dans lesquels le « voleur », pour ainsi dire, vante le sens de responsabilité du « volé » et clame la pureté de ses intentions.

Il en est ainsi - mais je pourrais allonger facilement la liste des citations - d'une déclaration que M. le Premier ministre a faite récemment à l'Assemblée nationale lors de la discussion sur la politique générale du Gouvernement.

Dans cette déclaration, M. Chirac, après avoir exalté « la responsabilité accrue des assurés », et après avoir loué leur endurance au sacrifice, s'engage « à assurer la pérennité d'un système qui incarne la solidarité nationale et à ne pas laisser démanteler une construction à laquelle, depuis quarante ans, les gouvernements successifs ont pris une part déterminante ».

Pour parachever ce processus d'acceptation par les assurés d'une politique objectivement contraire à leurs intérêts, le Gouvernement a posé en axiomes une série de contraintes majeures qui autorisent, voire postulent un changement de notre système de protection sociale.

Le premier de ces axiomes est représenté par la fatalité de la crise économique qui investirait toutes les nations industrialisées.

Cette crise d'une profondeur et d'une ampleur sans précédent aurait comme conséquence inévitable - c'est là le deuxième axiome du Gouvernement - un chômage de type structurel pesant lourdement sur les caisses de sécurité sociale en leur soustrayant des sommes de plus en plus en plus considérables.

Selon le troisième axiome, il est impossible de concilier progrès social et développement économique pour deux raisons, d'une part, parce que les dépenses en matière de santé progressent plus vite que le produit intérieur brut, d'autre part, parce que les cotisations à la charge des entreprises les empêcheraient d'investir dans le domaine productif et de porter ainsi remède à ce cancer qu'est le chômage.

Le constat, qui relève de l'expérience quotidienne, du vieillissement de la population, lié à l'amélioration des conditions de vie et au progrès des techniques médicales, est rendu responsable du grave déficit des caisses d'assurance vieillesse.

Le déficit est aggravé, aux dires du Gouvernement et de la majorité, par l'abaissement de l'âge de la retraite, qui contribue à diminuer le nombre des actifs cotisants par rapport au nombre des inactifs.

Vous savez bien, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'un sidérurgiste sur deux n'atteint pas l'âge de la retraite. Il est vrai que le nombre de sidérurgistes est en chute libre : serait-ce une façon d'équilibrer les comptes ?

Il reste, enfin, ce grand alibi qu'est la mise en place, en 1992, d'un marché unique européen. C'est au nom de cette perspective que le Gouvernement ne cesse de demander de nouveaux sacrifices aux Français.

Vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, vous partagez ces préoccupations, comme en témoigne l'une de vos récentes déclarations à l'Assemblée nationale.

Vous avez affirmé : « Avec l'ouverture européenne, il convient de s'interroger, en termes de compétitivité, sur la structure de financement des prélèvements sociaux, et la question doit être posée de la part respective qui sera prise par les entreprises et les ménages dans le financement de notre protection sociale. » Cela signifie, en termes moins choisis, que des temps bien durs se préparent pour l'ensemble des assurés sociaux.

Voilà, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les assises sur lesquelles le Gouvernement fonde son action, les constats à partir desquels il a mis en place une politique que je n'hésite pas à qualifier de spoliation sociale.

Ainsi, en fait d'assurance maladie, vous avez procédé à une réduction draconienne de la quantité et de la qualité des prestations servies, à un alourdissement des prélèvements et des cotisations à la charge des assurés sociaux, à une diminution des remboursements des médicaments et des actes médicaux, à un renforcement des contrôles médicaux visant, non pas à mieux sauvegarder la santé des citoyens, mais à réduire les incidences financières des prescriptions médicales, à l'élargissement du double secteur existant en matière d'honoraires médicaux, à la suppression de la vingt-sixième maladie, à la limitation du remboursement à 100 p. 100 du traitement lié à la maladie exonérante, et encore, depuis ces derniers jours, à l'augmentation du forfait hospitalier, qui va passer de 25 à 27 francs.

Ainsi, en fait d'assurance vieillesse, on assiste à un accroissement considérable de la part de financement à la charge des travailleurs actifs, des retraités, des préretraités et des chômeurs, qui ont vu leur participation au coût passer de 3 p. 100 en 1974 à 6,7 p. 100 en 1987, augmentation vraiment inacceptable, surtout si l'on tient compte du fait que, pendant la même période, la participation patronale a diminué de 1 p. 100.

Ajoutons à cela la mise en place du plan « épargne-retraite » - P.E.R. - contre lequel nous avons déjà exprimé notre ferme opposition. Ce plan, en effet, créé pour inciter les générations les plus jeunes à se constituer des retraites individuelles auprès des compagnies ou mutuelles d'assurances, est dangereux, parce qu'il n'offre à l'épargnant aucune garantie de retrouver son capital. Il est injuste parce que discriminatoire, inacceptable parce que son objectif essentiel est de mettre en cause le régime de répartition au profit de la prévoyance individuelle par capitalisation.

Cette mise en concurrence sur ce que l'on pourrait appeler le « marché du complémentaire » des compagnies d'assurances privées ne date pas d'aujourd'hui.

Déjà en position de force dans le domaine de la protection individuelle avec, notamment, la manne de l'assurance-vie et survie, elles ont profité de la loi du 25 juillet 1985 portant réforme du code de la mutualité pour envahir ce qui était le champ clos des mutuelles.

Elles participent désormais à la gestion des assurances maladie, maternité et accidents des exploitants agricoles et non agricoles, gèrent un certain nombre d'institutions de prévoyance telles que les caisses de retraites complémentaires ; elles disposent désormais d'une panoplie d'atouts qui leur permet d'investir le marché lucratif de la protection sociale et d'occuper ainsi, petit à petit, le terrain « libéré » par le retrait de la sécurité sociale.

Est-il besoin de préciser que les institutions privées pratiquent en général la sélection des risques - profit oblige -, que les personnes à haut risque ne trouveront pas à s'assurer à titre complémentaire et que, dans le cas d'obligation faite aux compagnies d'assurance, il leur en coûtera fort cher, enfin, que les personnes à faibles ressources, chômeurs, travailleurs précaires, etc., seront les laissés-pour-compte de cette société gouvernée par la loi de la jungle ?

Voilà ce à quoi conduit votre libéralisme, l'option mesquine du chacun pour soi. Ceux de nos collègues de la commission des affaires sociales qui ont participé au voyage d'études aux Etats-Unis ont pu constater où cela menait.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Nous l'avons dénoncé.

M. Paul Souffrin. Quant à nous, monsieur le ministre, nous ne cesserons jamais de nous battre pour que l'esprit d'universalité, d'égalité et de solidarité s'affirme ; nous continuerons à dénoncer haut et fort la spéculation financière, y compris contre le franc, qui permet l'accumulation de sommes d'argent importantes au détriment des salaires, de la formation, de la création d'emplois, de la recherche, de la modernisation, de la production.

Nous continuerons à proclamer que les dépenses de santé, loin d'être d'un coût excessif, sont un investissement porteur d'avenir, que le chômage n'est pas le fruit d'une sorte de malédiction divine, mais la conséquence d'une politique myope, tout axée comme elle sur le profit à court terme.

Nous continuerons à soutenir que marché unique européen ne signifie pas, ne doit pas signifier alignement par le bas de nos droits et de nos acquis sociaux.

Nous continuerons à réaffirmer notre confiance dans les possibilités qu'a notre pays de se ressaisir, et à nous opposer à tout ce qui peut y faire obstacle.

Nous nous opposons, par exemple, à des propositions de loi comme celle qui nous est soumise aujourd'hui, proposition qui, sous le prétexte d'élargir le rôle du Parlement en matière de financement de la sécurité sociale et de mieux définir le partage de responsabilités entre l'exécutif et le législatif, vise à réduire les prérogatives des partenaires sociaux auxquels incombe aujourd'hui la gestion de la sécurité sociale et à exercer sur eux une forte pression pour qu'ils se donnent comme but primordial l'équilibre financier de leur gestion, sans s'inquiéter de savoir si cet équilibre, recherché à tout prix, porte préjudice à la qualité et à la quantité des prestations servies.

Mais, dans cette proposition de loi organique, il y a plus, malgré son allure anodine et ses deux seuls petits articles. Si on la regarde de plus près, on décèle, inscrites en filigrane, des visées encore plus dangereuses. M. le rapporteur a rappelé les tentatives du même ordre qui se sont succédées depuis 1979 et qui, toutes, ont été vouées à l'échec sous la pression des assurés.

On pourrait dire que le législateur se propose de parvenir à une sorte de quadrature du cercle : pallier le déficit de l'assurance vieillesse et, en même temps, faire un énième cadeau au patronat. La démarche imaginée prévoit avant tout - M. le Premier ministre l'a confirmé dans sa récente déclaration de politique générale - « la séparation rigoureuse des quatre branches du régime général de la sécurité sociale ». Cela revient à dire que l'on « coupe les ponts » entre les caisses d'allocations familiales et d'accidents du travail actuellement

excédentaires, la caisse d'assurance maladie momentanément en équilibre grâce aux ponctions opérées sur les salariés et la caisse d'assurance vieillesse, qui est, depuis des années, fortement déficitaire.

Cette séparation, qui exclut désormais tout système de compensation entre les quatre branches, permettra de diminuer les cotisations relatives aux caisses excédentaires dont le financement - comme chacun le sait - est à la charge, précisément, du patronat.

Mais cette réduction de cotisations qui représente un cadeau déjà important ne semble pas au législateur suffisamment significative. C'est pourquoi il préconise déjà - le comité des sages a formulé à ce sujet une suggestion précise - que le Parlement vote annuellement un prélèvement fiscal généralisé destiné à financer la sécurité sociale.

Ce sont là, mes chers collègues, des démarches classiques des gouvernements libéraux, démarches à l'égard desquelles nous avons manifesté plusieurs fois notre opposition la plus ferme.

Certes, dans un Etat de droit, l'imposition n'a rien, en son principe, de contestable, pourtant elle se révèle être trop souvent un instrument d'inégalité et une source d'abus.

Nous avons formulé, monsieur le secrétaire d'Etat, d'autres propositions en fait de financement de la sécurité sociale ; nous les avons exposées à maintes occasions ; elles le seront encore une fois pendant ce débat même, par ma collègue et amie, Mme Fraysse-Cazalis.

Leur principe est très simple : faire payer les plus hauts revenus et tout mettre en œuvre pour sauvegarder les ressources de ceux qui, au prix de leur travail, de leur fatigue, parfois de leur mal-être, ont su créer la richesse de notre pays.

Tels ne sont pas à l'évidence les principes qui président à la proposition de loi organique qui nous est soumise aujourd'hui, et c'est pourquoi les sénateurs communistes lui opposent la question préalable.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, contre la motion.

M. Hubert Haënel, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la question préalable qui vous est soumise reprend des arguments qui ont déjà été présentés et débattus à l'Assemblée nationale et auquel le texte de la proposition lui-même, tel qu'il a été adopté par votre commission des lois, répond très largement.

Comme je m'en suis longuement expliqué à la fois dans mon rapport écrit et dans mon exposé à la tribune, toutes les dispositions qui pouvaient paraître ambiguës dans le texte d'origine ont été supprimées. Il s'agit non pas de dessaisir les partenaires sociaux mais de donner des garanties d'information au Parlement dans un domaine essentiel qui engage les finances de l'Etat.

Il ne s'agit pas non plus d'une fiscalisation puisque nous devons débattre non pas sur les mesures de financement de la sécurité sociale elle-même, par exemple sur la détermination du taux des cotisations, mais sur les orientations générales de la politique de sécurité sociale. Il s'agit de débattre d'un projet de loi portant approbation d'un rapport.

Enfin, il s'agit non pas de régler le problème des relations entre les partenaires sociaux et l'Etat mais de préciser, au sein des compétences inchangées de l'Etat, la ligne de partage entre l'exécutif et le législatif, ce qui nécessite, en application de l'article 34, dernier alinéa, de la Constitution, de recourir à la loi organique.

Par conséquent, votre commission vous propose de rejeter la motion tendant à opposer la question préalable.

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable, repoussée par la commission.

Je rappelle que son adoption aurait pour effet d'entraîner le rejet de la proposition de loi organique.

(La motion n'est pas adoptée.)

Discussion générale (suite)

M. le président. Dans la suite de la discussion générale, la parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, en présentant devant l'Assemblée nationale la proposition de loi dont nous débattons aujourd'hui, M. d'Ornano s'insurgeait en disant : « Que devient le Parlement dans tout cela ? »

Le Parlement assiste à des débats sur les chiffres au sein des gouvernements ou dans les médias. Il écoute, il se tait et en fin de compte, il approuve.

Ici même, on tente de nous expliquer que ce texte s'efforce de définir un nouvel équilibre entre l'exécutif et le législatif. Sous couvert d'un rééquilibrage, c'est à une véritable mystification que vous vous livrez, monsieur le ministre, en prétendant accroître les prérogatives du Parlement dans le domaine de la sécurité sociale par l'adoption de cette proposition de loi.

Comment pouvez-vous prétendre avoir ce souci quand, en juin dernier, alors que l'Assemblée nationale venait de discuter de cette proposition de loi, vous usiez des artifices de procédure les plus bas pour obtenir contre la seule opposition des sénateurs communistes - et pour cause - la légalisation d'un décret - le décret Dufoix - qui, en décembre 1985, avait procédé à 250 déclassements de la partie législative vers la partie réglementaire du code de la sécurité sociale, dessaisissant donc d'autant le Parlement et faisant de sa compétence en matière de sécurité sociale une coquille vide ?

Les effets néfastes de cette destruction du droit de la sécurité sociale ne se sont d'ailleurs pas fait attendre, conformément aux craintes que nous avions exprimées lors de la sortie du décret. Je ne les citerai pas tous, mais comment voir le sceau du hasard dans le fait que, grâce au nouveau code « Séguin-Dufoix », la plupart des mesures anti sociales préconisées par le rapport des sages peuvent être désormais prises par simple décret ? Nous avons tous ici encore à l'oreille les propos de M. le ministre des affaires sociales nous assurant qu'il ne s'agissait que d'une opération technique de recodification.

Cette recodification apparaît aujourd'hui sous son véritable visage, celui d'un instrument de casse de la protection sociale menée tambour battant par le pouvoir exécutif avec le blanc-seing d'un Parlement qui, à la seule exception des élus communistes, a accepté d'aliéner ses droits.

Alors, épargnez-nous, s'il vous plaît, les discours lénifiants sur le Parlement et l'extension de sa compétence ! La réalité, c'est que votre politique tend à écarter deux acteurs de la gestion et de la détermination des orientations de la sécurité sociale, à savoir la représentation nationale et les assurés sociaux.

La réalité, c'est que votre politique tend à placer la sécurité sociale sous le contrôle de plus en plus exclusif du Gouvernement et du patronat, avec la caution de sages qui ont élaboré, conformément à ce que vous en attendiez, un mode d'emploi pour le saccage de la protection sociale conquise par les travailleurs.

Une fois mise à nue la mystification dont je viens de faire état, il reste à éclaircir les véritables mobiles de ce texte. Le caractère fondamental de cette proposition de loi porte moins sur ses conséquences immédiates pour les travailleurs de notre pays que sur l'avenir de la sécurité sociale et les conditions de sa gestion et de son autonomie.

Votre projet, monsieur le ministre, vise, à son origine, un double objectif : d'une part, mettre en œuvre le cadre général d'une fiscalisation du financement de la sécurité sociale - et vous vous en défendez si fort que c'est suspect ; d'autre part, opérer le transfert de la responsabilité des politiques d'austérité dans le domaine social du patronat et du Gouvernement vers le Parlement.

Ainsi, cette proposition de loi est-elle l'une des pièces maîtresses de l'arsenal mis en place par les forces du capital dans leur attaque sans précédent contre la protection sociale. Le machiavélisme gouvernemental qui consiste à placarder les murs de nos villes d'affiches intitulées « Sauvons notre sécurité sociale » ne dupe personne. Qui la menace, cette sécurité sociale, sinon vous ?

De même, il est aujourd'hui évident pour tout le monde que la vaste parodie de consultation que furent les états généraux avait surtout comme objectif de parvenir à un consensus pour, d'une part, constater que la situation de la sécurité sociale est grave et, d'autre part, se résigner, au nom du déficit et de la crise, à accepter à la fois les augmentations de cotisation des assurés et les restrictions des prestations.

Vous organisez un véritable martelage idéologique pour faire accepter, au nom de prétendues idées « nouvelles », la réduction de l'accès aux soins, la limitation des droits à la retraite et la remise en cause des prestations familiales.

Vous mettez en place un comité dit « des sages » dont le rapport tente de légitimer les mesures les plus rétrogrades : diminution des remboursements, retard de l'âge de la retraite, diminution des pensions et prestations, exonération des cotisations patronales pour les allocations familiales, cotisations supplémentaires pour les salariés, fiscalisation, etc., le tout présenté comme la dernière chance de sauver la sécurité sociale !

Comme par hasard, le rapport des sages a cette qualité essentielle de solliciter les sacrifices de tous, sauf ceux du patronat. Comme par hasard, il s'agit de faire payer toujours plus les salariés pour une protection sociale toujours moindre et de ne surtout pas toucher au capital.

Force est de constater que cette ligne fondamentale, profondément injuste et source des difficultés financières que nous connaissons, est largement partagée jusque dans les rangs, hélas ! du parti socialiste, puisque Mme Dufoux a déclaré que, si on lui avait remis un tel rapport, elle l'aurait mis en application.

Ainsi, monsieur le secrétaire d'Etat, sous couvert de mesures techniques destinées à faire face à un déficit, il s'agit, en fait, de mesures structurelles qui sapent et dénaturent la sécurité sociale, et la proposition de loi que vous nous présentez en fait partie.

Cependant, vous rencontrez des difficultés pour atteindre vos objectifs. Dans leur immense majorité, les Français veulent que soient garantis leurs droits en matière de protection sociale. Ils veulent que les progrès de la médecine soient mis à la disposition de tous. La puissante manifestation du 12 novembre dernier en est une illustration significative.

Notre proposition de faire participer les revenus du capital au financement de la protection sociale grandit. Il s'agit là d'une mesure de justice sociale sans laquelle il ne sera pas possible de redresser les comptes.

Vous connaissez l'attachement des Français à leur système de protection sociale. Aussi ne parlez-vous que de sauvetage de la sécurité sociale, alors qu'en réalité vous voulez la détruire dans son essence même, qui est liée aux richesses produites et à la solidarité.

Porter atteinte à la sécurité sociale est l'une des pièces maîtresses du projet de société que vous voulez instaurer dans notre pays, une société où ceux qui auront de l'argent pourront payer et où ceux qui n'en auront pas mourront éventuellement sans soins. (*M. Amelin proteste.*)

Détruire la sécurité sociale, c'est amplifier les mécanismes d'exclusion que subit la population, particulièrement les plus démunis. Ainsi, de nombreuses personnes âgées, qui ne cessent de voir le pouvoir d'achat de leurs pensions s'affaiblir, bien souvent, n'ont plus les moyens de s'acheter les médicaments dont elles ont besoin. Pour pouvoir prétendre à une prise en charge à 100 p. 100, elles doivent attendre que leur état de santé se détériore, s'aggrave suffisamment !

A ma permanence d'élève, je reçois beaucoup de personnes gravement touchées par vos mesures et qui ne peuvent plus avoir accès aux soins dont elles auraient pourtant besoin. Ainsi, de plus en plus nombreux sont ceux qui doivent recourir à l'aide médicale. Mais, là aussi, l'austérité frappe dans toute sa froide inhumanité.

Dans ma ville de Nanterre, plusieurs médecins m'ont écrit pour m'indiquer que de nombreuses personnes rencontrent désormais les plus grandes difficultés pour obtenir cette aide : on leur oppose les prétextes administratifs les plus divers et surtout la réduction des moyens. Quel mépris pour la dignité de ces gens ! Ils préféreraient, croyez-le bien, ne pas avoir besoin de l'aide médicale.

La mise en œuvre du plan, dit « Barzach-Séguin », de restriction des soins fait donc d'importants ravages, particulièrement parmi les exploités, les plus faibles, les plus anciens. Ce sont eux qui souffrent le plus de cette politique.

Face à cette situation dramatique, qu'ils constatent tous les jours, beaucoup de médecins refusent de devenir des exécutants zélés de la caisse de protection sociale et font prévaloir leur déontologie sur les critères de gestion très patronaux qui sont imposés à la sécurité sociale. Ils ne réagissent pas selon un quelconque esprit de fronde ou par inconscience des problèmes de financement, mais dans l'intérêt des malades, qui est et doit demeurer leur seule préoccupation.

A ces médecins, dont nous saluons le sens des responsabilités et le civisme, vous répondez par la répression, comme vous le faites vis-à-vis de tout ce qui fait obstacle à votre politique de déclin économique et social. Les sanctions commencent à tomber, ce qui illustre d'ailleurs parfaitement notre analyse selon laquelle les effets de la crise touchent de plus en plus largement jusque et y compris ceux qui auraient pu se croire à l'abri.

Il y a quelque chose de choquant dans ces sanctions et ces menaces de sanction à l'encontre des médecins, au regard de la bienveillante mansuétude dont bénéficie le patronat, dont les dettes s'accumulent.

De même, il y a quelque chose de choquant dans cette démarche qui vise à opposer la liberté de prescription et l'intérêt des malades, d'une part, à l'équilibre financier de la sécurité sociale, d'autre part, alors que les deux vont de pair.

Contrairement à vos explications, ce qui pèse sur l'équilibre financier de la sécurité sociale, ce n'est pas l'accès aux soins de ceux qui en ont besoin, ce n'est pas la liberté de prescription, c'est ce déséquilibre insupportable, ce fossé inacceptable entre la charge qui pèse de plus en plus sur les salariés et celle qui pèse de moins en moins sur les patrons, entre les prélèvements de plus en plus importants sur les revenus du travail et ceux, quasi inexistantes, sur les revenus du capital.

Monsieur le ministre, la culpabilisation des malades et des médecins est insupportable. C'est vous et ceux qui soutiennent votre politique qui êtes responsables de cette situation. Ce sont les grosses fortunes et la spéculation qui pèsent sur le financement de la sécurité sociale.

Vous voulez aller plus loin pour dévoyer l'utilisation et la finalité de la sécurité sociale. Mon ami Paul Souffrin a démontré précisément en quoi la proposition de loi qui nous est soumise participe activement à cette orientation destructrice.

C'est au nom de l'attachement de la population à la sécurité sociale que sont validés tous les plans de déstructuration et que sont programmées les augmentations de cotisations sociales qui - j'y insiste - épargnent le patronat et le capital.

C'est encore au nom de l'attachement des Français à la sécurité sociale que se développe actuellement une pratique à la fois inquiétante et révélatrice sur laquelle je voudrais m'arrêter quelques instants.

Il s'agit du recours de plus en plus systématique à la souscription publique pour financer des équipements importants dont les hôpitaux ont besoin et dont ils sont privés du fait de vos choix d'austérité budgétaire.

M. Paul Souffrin. Très bien !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Ainsi avons-nous eu connaissance de trois cas : à Brest et à Remiremont, un appel à la souscription a été lancé pour financer l'achat de scanners nécessaires aux hôpitaux concernés ; à Quimper, une opération de même nature a été lancée pour l'achat d'un appareil de radiothérapie à destination de l'hôpital.

Voilà des exemples concrets des conséquences de votre politique parfaitement insensible aux besoins des gens et au droit à la santé. Les habitants de Remiremont, de Brest et de Quimper doivent savoir que l'argent qui n'existe pas pour financer l'équipement de leur hôpital existe, en revanche, pour renflouer les fortunes des titulaires de l'emprunt Giscard et pour fabriquer, entre autres instruments de mort, la bombe à neutrons.

Face à cette pénurie, des personnes, dont beaucoup sont sans doute de bonne foi et qui ont le souci de résoudre un problème préjudiciable au service public de la santé, prennent

l'initiative de lancer des souscriptions qui recueillent des sommes importantes chez les usagers, preuve de leur attachement au droit à la santé.

Si nous saluons le sens de la solidarité et le civisme de ceux qui répondent favorablement à ces collectes, nous ne pouvons accepter d'y voir une manière de régler le problème.

Ainsi, les assurés sociaux, par ailleurs contribuables, qui cotisent de plus en plus pour être de moins en moins couverts, qui paient de plus en plus d'impôts pour de moins en moins de services rendus, devraient, en plus, cotiser pour pallier les carences d'un Etat qui préfère renflouer les grosses fortunes et nourrir la spéculation et le surarmement plutôt que garantir l'accès aux soins.

Cela n'est pas acceptable ! Allons-nous continuer sur cette voie ? A quand les souscriptions pour l'achat des photocopieuses de tel ou tel ministère ou - pourquoi pas ? - pour payer les enseignants ? Si les besoins existent - c'est le cas pour les trois hôpitaux que j'ai cités - c'est à l'Etat et à personne d'autre de les satisfaire.

Ainsi peut-on mesurer à quel point votre politique est néfaste et dangereuse pour l'avenir. Vous voulez pourtant la pousser plus loin encore, ce qui explique votre participation effrénée à la mise en œuvre des directives associées au projet du grand marché européen dans le but d'accélérer les reculs sociaux.

Dans ce cadre, vous avez plusieurs objectifs convergents. Il s'agit, notamment, d'égaliser par le bas les systèmes de protection sociale dans les divers pays européens et de livrer la santé au marché des assurances.

Parce que, en France, les salariés ont su conduire de grands mouvements progressistes, ils ont arraché une protection sociale de qualité qui, dans bien des domaines, est supérieure à celle de nombreux pays européens. Il s'agit donc, sous prétexte d'uniformisation, d'aligner tous les pays d'Europe sur une protection minimale très inférieure à celle que nous avons en France.

Cela permet, dans un même mouvement, d'ouvrir aux compagnies d'assurances le marché de la protection sociale. Ainsi les citoyens sont-ils invités à ne plus être des « assistés », comme on les qualifie, mais à prendre en main leur couverture sociale ; entendez par là à souscrire, pour ceux qui le pourront, une assurance qui les protégera plus ou moins selon l'importance des sommes qu'ils pourront verser. Quant à ceux qui ne pourront pas payer, tant pis pour eux !

C'est la suite logique de la voie ouverte par la modification du code de la mutualité que nous avons dénoncée en son temps, comme l'a rappelé mon ami Paul Souffrin. Il s'agissait alors de préparer le terrain à l'application du rapport Gisserot, qui préconise l'intervention des compagnies d'assurances privées dans le domaine de la couverture complémentaire.

A mesure que la protection de base garantie par la sécurité sociale s'amenuise, la protection complémentaire s'étend et devient un marché très juteux pour les compagnies d'assurances, y compris les grands groupes européens, singulièrement allemands et suisses, autorisés, depuis MM. Delors et Beregovoy, à venir faire des affaires en France !

En matière de financement, l'objectif est double : maintenir, voire réduire, le niveau des prélèvements sociaux obligatoires des entreprises en modifiant pour ce faire les modes de financement.

Au nom de la compétitivité des entreprises, le but est de casser le système des cotisations assises sur les salaires, d'où la nécessité d'orienter le financement vers une fiscalisation accrue. Nous avons pu voir, monsieur le secrétaire d'Etat, grâce à l'intervention de Paul Souffrin, en quoi cette proposition de loi milite activement en faveur de la fiscalisation de la sécurité sociale.

Il convient d'observer, en effet, que la part du financement public des systèmes de protection sociale varie de 18,6 p. 100 aux Pays-Bas à 81,5 p. 100 au Danemark ; la France, qui se situe, à cet égard, autour de 20,6 p. 100, est donc tout particulièrement visée.

Votre logique est celle du déclin et de la désespérance. C'est une spirale négative qui non seulement ne règle aucun des problèmes posés, mais, au contraire, les aggrave.

Ainsi, après avoir augmenté les cotisations des salariés et diminué leurs prestations, le budget de la sécurité sociale reste déficitaire, et vous vous apprêtez à porter de nouveaux

coups à la protection sociale. Jusqu'où irez-vous, si nous vous laissons faire, sans régler, à terme, aucun des problèmes financiers de la sécurité sociale ?

Il est urgent de mettre un terme à cette politique inhumaine dont le but unique est de gonfler toujours davantage les profits de quelques-uns au détriment de tous les autres. Il faut, sans attendre, inverser cette démarche.

Vous nous parlez sans cesse du coût des dépenses de santé, de leur poids insupportable par rapport au P.I.B. Outre le fait que vous êtes moins loquace sur le rapport P.I.B. - dépenses d'armement...

M. Emmanuel Hamel. Il est de 17,4 p. 100 en Russie et de 3,8 p. 100 en France !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur, nous parlons de la France, je vous en prie !

M. le président. Veuillez poursuivre, madame ! Restons dans le sujet !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Si vous souhaitez un débat sur l'Union soviétique, je n'y suis pas du tout opposée, mais ce soir, c'est en France que nous sommes.

M. Emmanuel Hamel. Ce matin !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Les 474 milliards de francs que vous avez tous votés pour la loi de programmation militaire pèsent lourd sur le P.I.B. Mais vous ne nous faites pas beaucoup de discours sur ce point !

Faut-il vous rappeler que les activités liées à la santé sont totalement constitutives du P.I.B. ? A eux seuls, les hôpitaux représentent le troisième marché intérieur français ; 4 p. 100 de la population active travaille dans le secteur de la santé. Faut-il rappeler encore que ce secteur est porteur de technologies de pointe dans de nombreux domaines ? Et je ne parle pas des industries pharmaceutiques et du biomédical !

Ainsi considérons-nous que, pour enrayer la spirale de régression que vous avez enclenchée, il faut prendre en compte les besoins des gens, assurer des retraites et des prestations familiales décentes, ainsi qu'une couverture sociale digne de notre époque.

Ces objectifs sont une des conditions de bonne santé du pays et de son redressement économique.

Vous répétez à longueur de discours qu'il faut se serrer la ceinture, que les Français se soignent trop, que la France vit au-dessus de ses moyens et qu'il faut accepter une réduction de la couverture et des prestations si l'on veut sauver la sécurité sociale, utilisant la situation économique et sociale dont vous êtes responsables pour justifier la casse de la sécurité sociale.

Faut-il rappeler ici que la sécurité sociale a vu ses bases jetées et ses principes affirmés en 1946, à une époque où notre pays était exsangue ?

A la question : une protection sociale de haut niveau accessible à tous correspondant au besoin de notre temps, est-elle possible en France ? Nous répondons : oui, les moyens existent pour cela. Ce ne sont pas des propositions idéalistes que nous formulons ; elles correspondent à des besoins et elles reposent sur un mécanisme de financement durable, efficace et juste.

Commençons par les moyens.

A brève échéance, il est possible de combler le déficit sans augmenter les cotisations des salariés, sans réduire la couverture et les prestations, en prenant deux mesures de justice administrant au capital et au patronat un traitement identique à celui que connaissent les salariés, c'est-à-dire en faisant contribuer les revenus du capital au même taux que les salaires - 12 p. 100 - ce qui rapporterait 36 milliards de francs, et en recouvrant les dettes patronales.

Rien qu'en mettant en œuvre ces deux mesures, ce qui ne serait que justice, je le répète, le problème du déficit serait immédiatement réglé sans que les assurés sociaux soient à nouveau rançonnés.

Toutefois, il faut aller plus loin et amener les contributions patronales aux trois quarts des ressources de la sécurité sociale, ce qui était l'objectif fixé à sa création à la Libération. En quoi ce qui était envisagé par la France de cette époque ne le serait-il plus aujourd'hui ?

Nous proposons une réforme du financement assurant durablement l'équilibre de la sécurité sociale et associant efficacité et justice, en particulier en réformant l'assiette des cotisations patronales dans un sens pénalisant le profit spéculatif et incitant à la création d'emplois, c'est-à-dire exactement le contraire de ce qui se pratique aujourd'hui.

Actuellement, ce sont les entreprises de main-d'œuvre qui sont le plus mises à contribution. Tout en maintenant le lien avec les salaires, c'est-à-dire le lien entre la sécurité sociale et l'activité économique créatrice de richesse, il est possible, il est nécessaire de mettre à contribution le capital. Le système actuel génère le déficit parce que 100 000 emplois créés, ce sont 4 milliards de francs de cotisations supplémentaires, alors que 100 000 emplois supprimés, ce sont 4 milliards de francs de cotisations en moins, mais aussi 2 milliards de francs d'indemnisation chômage en plus.

Nos propositions d'augmentation des salaires vont également dans ce sens puisque 1 p. 100 d'augmentation de la masse salariale représente 7 milliards de francs de plus pour la sécurité sociale.

Réformer le financement, comme je viens de le proposer, permet de répondre aux besoins.

Nous proposons d'abord des mesures d'urgence : garantir une couverture sociale pour tous les exclus que votre politique génère, en particulier les jeunes qui n'ont jamais trouvé d'emploi ; garantir la gratuité des soins pour les enfants et pour les chômeurs ; revaloriser les allocations familiales ; verser 700 francs dès le premier enfant et instaurer un treizième mois en utilisant les excédents de la caisse d'allocations familiales.

En outre, nous proposons de garantir une couverture et des prestations conformes aux besoins des gens.

Il est nécessaire et possible d'abroger les mesures régressives en vigueur : forfait hospitalier qui vient d'être revalorisé ; non-prise en charge des longues maladies ; double ordonnancier ; vignette bleue - et j'en passe...

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Merci !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. ...oui ! car la liste est longue - et de rétablir les taux de remboursement des soins médicaux et dentaires, des prothèses et des lunettes, instruments absolument indispensables à d'importantes catégories de la population.

L'âge du départ à la retraite doit être maintenu à soixante ans et les pensions revalorisées régulièrement.

Ces mesures pourraient être financées par une cotisation prélevée sur les placements financiers des entreprises et des banques qui, eux, ne cessent de croître.

Par ailleurs, nous proposons de démocratiser la sécurité sociale en la dégageant du carcan étatique et du patronat, en donnant aux administrateurs élus par les assurés sociaux les moyens d'exercer pleinement leurs responsabilités.

Il faut enfin sensiblement améliorer les rapports avec les assurés sociaux en combattant la bureaucratie, ce qui implique également du personnel en nombre suffisant et des conditions de travail adaptées.

Quarante mille suppressions d'emplois sont envisagées : c'est inadmissible, monsieur le secrétaire d'Etat. Des millions de personnes sont attachées à leur sécurité sociale et refusent le recul de civilisation que vous voulez leur imposer, comme en a témoigné la grande journée d'action du 22 mars - dont vous vous souvenez sans doute - à l'appel de la C.G.T. et de quarante organisations, journée à laquelle nous avons participé.

Vous pouvez être sûr que nous appellerons les salariés dans les entreprises, les retraités, tous les assurés sociaux, les exclus de la protection sociale, les personnels de la sécurité sociale, les médecins et les personnels de santé, les mutualistes à se mobiliser pour intervenir sous diverses formes dans le grand mouvement nécessaire pour contrecarrer le plan gouvernemental et faire progresser la justice sociale.

L'actualité récente nous a montré, une nouvelle fois, l'immense esprit de générosité et de solidarité des Français, comme en ont témoigné les 20 milliards de francs collectés pour lutter contre la myopathie.

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat. Ne cherchez pas à le récupérer, madame !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Monsieur le secrétaire d'Etat, je donne mon avis !

J'insiste pour dire que cet esprit de générosité est d'autant plus remarquable qu'il se heurte à votre politique qui tend à substituer l'assurance personnelle à la solidarité.

Dans ces conditions, il est même étonnant que nos concitoyens témoignent ainsi de leur résistance à la vague déferlante de l'individualisme, de l'égoïsme, de la loi du plus fort qui sous-tend toute votre politique, dans ce domaine comme dans bien d'autres. Il y a quelque chose de réconfortant - permettez-moi de le dire - dans ce constat qui souligne l'échec de votre entreprise de remodelage des consciences, dans un sens contraire aux idéaux de solidarité et de progrès présents dans notre peuple.

Evidemment, j'ai bien envie, monsieur le secrétaire d'Etat, de réitérer les questions posées ce soir-là sur Antenne 2 sur ce que serait l'apport du ministère de la santé dans ce domaine précis. Force est de constater qu'il y a loin du discours à la réalité.

Ainsi, je dirai pour conclure mon propos...

Plusieurs sénateurs de l'union centriste. Ah !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. ...que ce texte s'inscrit dans ce que l'on pourrait appeler une tentative de liquidation de la sécurité sociale. Pour ce qui les concerne, les sénateurs communistes rejettent votre dispositif qui vise, parmi d'autres mesures, à adapter la protection sociale à la crise du système que vous défendez - ce système capitaliste - pour mieux préparer la grande braderie des couvertures sociales européennes prévue pour 1992.

M. Paul Souffrin. Très bien !

M. Charles Descours, rapporteur. C'est cela, à la sauvette, au milieu de la nuit !

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

M. Marc Bœuf. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, pour ma part, je m'en tiendrai ce soir à l'analyse du texte sans étendre mon propos aux problèmes de la sécurité sociale et aux solutions à y apporter.

Qu'il me soit permis d'abord de m'interroger sur l'opportunité de cette proposition de loi. Elle a été adoptée par l'Assemblée nationale alors que, dans le même temps, était adopté le projet de loi sur le financement de la sécurité sociale. Elle nous est présentée aujourd'hui alors que les états généraux de la sécurité sociale ont déjà été réunis et que le comité des sages a remis son rapport.

Nous avons aussi entendu la déclaration de M. le Premier ministre et nous pensons qu'un nouveau texte sur la sécurité sociale sera peut-être présenté dans les prochains jours. Alors, pourquoi ne pas avoir attendu ce texte pour y ajouter cette proposition de loi ? Fallait-il se hâter à la présenter ainsi, alors que de nombreux partenaires sociaux attendent des mesures plus complètes et plus rapides ?

Dans ces conditions, on ne comprend pas très bien les raisons de cette présentation. Certes, un besoin se fait sentir chez les parlementaires, celui d'examiner de plus près les comptes de la sécurité sociale. Comme l'ont dit MM. les rapporteurs, le Parlement devrait disposer de moyens permanents d'information sur les perspectives financières des régimes de protection sociale.

La loi du 24 décembre 1974 avait prévu l'obligation pour le Gouvernement de déposer, lors de l'examen du budget, un certain nombre de documents. Il faut bien dire que la publication de ces documents est devenue un acte formel et le rapport retraçant l'effort social de la nation parvient trop tard au Parlement pour une information et une discussion sérieuses.

Ainsi, à deux reprises déjà, M. Pierre Mauroy, alors Premier ministre, avait annoncé que, chaque année, le Parlement devait débattre de la progression des recettes et des dépenses de la sécurité sociale.

Il est vrai qu'il existe une certaine ambiguïté entre les pouvoirs des caisses de sécurité sociale et ceux de l'Etat. Les ordonnances de 1967 confiaient aux conseils d'administration des caisses nationales le soin de maintenir l'équilibre financier dont elles assurent la gestion. L'Etat cependant a-t-il

vraiment voulu se dessaisir de ce pouvoir financier et a-t-il toujours donné aux partenaires sociaux les moyens de l'exercer ?

Nous nous trouvons devant une situation paradoxale : la plupart des dépenses dépendent de décisions de l'Etat et de ses représentants et ce sont eux qui, sans information particulière du Parlement, sans concertation véritable avec les caisses d'assurance maladie, décident des investissements et du budget des hôpitaux, décident du prix des médicaments, de l'implantation des équipements lourds, du taux de remboursement des actes médicaux et j'en passe. Mais une réforme qui se bornerait à opérer un transfert du pouvoir réglementaire vers le législatif réglerait-elle en fait le problème ?

La proposition de loi qui vous est présentée est assez éloignée du texte initial de M. d'Ornano et elle est d'une portée beaucoup plus restreinte. Elle prévoit en effet que le Parlement sera saisi chaque année d'un projet de loi sur les finances sociales portant approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires.

Un projet de loi est-il vraiment nécessaire ? Quelle signification aura le droit d'amendement exercé dans un tel cadre ? Que se passera-t-il si, un jour, le Parlement n'adopte pas cette loi ? Quelle répercussion aura cette décision sur les prévisions pour le budget de la sécurité sociale de l'année suivante ?

Ce sont des questions que nous nous posons et qui ne trouvent pas de réponse dans le texte proposé. Certes, la proposition de loi de M. d'Ornano voulait aller plus loin et avait inquiété à juste titre les partenaires sociaux.

Je rappelle que les cotisations sociales représentent un salaire différé. Il est donc normal qu'elles soient gérées par les caisses de sécurité sociale.

Il n'est pas sûr, non plus, que le rééquilibrage des rôles respectifs du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire ait un effet positif sur la gestion du régime général. A cet égard, l'exemple du B.A.P.S.A. nous montre que, bien souvent, les parlementaires ont tendance à ajuster le niveau des recettes à celui des dépenses, sans nécessairement chercher à faire des économies ni à augmenter la contribution des assurés au financement de leur régime.

Par conséquent, au lieu de proposer ce texte, pourquoi ne pas avoir étudié et retenu la proposition du comité des sages, à savoir la création d'un organisme nouveau, un conseil national de la sécurité sociale ?

D'autres modalités ont été avancées par les participants aux états généraux. N'aurait-il pas été plus judicieux de les analyser et de se donner plus de temps pour choisir la meilleure solution ?

La lecture de l'article 2 pose aussi problème. Il prévoit que le projet de loi doit être déposé le 30 septembre au plus tard et, pour la première fois, après l'avis rendu par le Conseil économique et social. Que se passera-t-il les fois suivantes ? Quel sera le rôle du Conseil économique et social ? Sera-t-il créé un autre organisme, comme le demande le comité des sages ? Toutes ces questions montrent que ce texte n'est pas très précis et qu'il est vraiment inopportun en ce moment.

Nous souhaitons, certes, que le contrôle d'un budget aussi important que le budget social de la nation soit amélioré, mais, pour nous, le contrôle doit surtout être une information, une possibilité de débat. C'est pourquoi nous ne pouvons accepter, aujourd'hui, un tel texte, qui n'apporte rien au vrai débat qui devra avoir lieu sur la sécurité sociale et qui ne résout en aucune façon les problèmes que j'ai eu l'occasion de présenter.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat. Avant de répondre brièvement aux différents orateurs, je voudrais remercier MM. les rapporteurs pour leurs excellents rapports et souligner que le Gouvernement partage le point de vue qu'ils viennent d'exprimer.

Je rappellerai aux orateurs de l'opposition que ce texte est d'origine parlementaire, qu'il a été amendé à l'Assemblée nationale et que c'est pour faire droit à la demande explicite du Parlement que la procédure est aujourd'hui poursuivie au Sénat. C'est donc dans le sens du respect des prérogatives de ce dernier que l'initiative de l'inscrire à l'ordre du jour des travaux de votre assemblée a été prise, et je tenais à le rappeler.

Dès lors, les critiques qui sont adressées aujourd'hui au Gouvernement paraissent particulièrement malvenues, puisque ce texte permet précisément au Parlement de mieux connaître la situation exacte de la sécurité sociale, de ses comptes provisionnels et qu'il lui donnera la possibilité, d'année en année, de vérifier l'évolution de la situation financière de la sécurité sociale et de s'exprimer à son sujet.

Je n'ai pas besoin de dire, monsieur Souffrin, madame Fraysse-Cazalis, que tout ce qui est excessif est insignifiant...

M. Paul Souffrin. C'est un peu trop facile !

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat. ... et que le tableau misérabiliste que vous avez dressé de la situation de la sécurité sociale est particulièrement déplacé à un moment où le Gouvernement est en mesure d'annoncer qu'il a réussi à rééquilibrer trois des quatre branches de la sécurité sociale, seule la branche vieillesse posant encore problème aujourd'hui.

Je crois que c'est le meilleur moyen d'illustrer la volonté du Gouvernement et de sa majorité de sauver la sécurité sociale. Les premiers résultats des efforts qui ont été demandés aux assurés et aux partenaires sociaux sont là, et c'est la meilleure réponse qu'il soit possible de vous donner aujourd'hui.

Quant à M. Bœuf, il nous suggère d'attendre et de répondre positivement à la suggestion des sages visant à créer une sorte de commission nationale de la sécurité sociale. Je voudrais lui dire que sa proposition comme celle du comité des sages n'enlèvent en rien aux droits du Parlement de mieux connaître l'évolution prévisionnelle des comptes de la sécurité sociale et d'en débattre. Il n'existe aucune contradiction entre la position des sages et le souhait du Parlement, auquel le Gouvernement fait bien volontiers droit en soutenant la proposition que M. d'Ornano a bien voulu présenter.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le président. Nous passons à la discussion des articles.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Les dispositions de l'article 34 de la Constitution relatives aux principes fondamentaux de la sécurité sociale sont ainsi précisées et complétées :

« Le Parlement est saisi chaque année d'un projet de loi sur les finances sociales qui porte approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale visés par le code de la sécurité sociale et le livre VII du code rural.

« Ce projet de loi est adopté dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique. »

La parole est à M. de Villepin.

M. Xavier de Villepin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, dans le texte proposé initialement par les auteurs de la présente proposition de loi organique, l'assiette et le taux des cotisations étaient fixés par la loi de finances de l'année. Dans le texte prévu par la commission des lois, l'intervention du Parlement se réduit au vote d'une loi d'approbation.

La compétence parlementaire ne saurait être ainsi limitée dans son exercice sans créer un fâcheux précédent : ou bien il est décidé de confier au Parlement le soin de fixer le taux et l'assiette des cotisations sociales, ou bien cette compétence est laissée aux partenaires sociaux. Puisque le Gouvernement et la majorité semblent hostiles au dessaisissement des partenaires sociaux, il eût été souhaitable de limiter l'intervention du Parlement. Le dépôt d'un rapport assorti d'un débat aurait pu être une formule acceptable.

La proposition de loi organique, telle qu'elle nous est soumise, n'est pas conforme aux compétences qui doivent être celles du Parlement. Celui-ci vote l'impôt. Or, les cotisations sociales s'apparentent de plus en plus à un impôt ; c'est, d'ailleurs, la thèse défendue par M. le ministre délégué, chargé du budget. Le groupe de l'union centriste émet donc les plus expresses réserves sur le dispositif qui nous est proposé. Nous considérons que ce texte n'est pas suffisant. (*M. Machet applaudit.*)

M. le président. Par amendement n° 2, M. Souffrin, Mme Beaudeau, M. Viron, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer l'article 1^{er}.

La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Comme je l'ai indiqué, je serai bref. Compte tenu de l'heure, je pense que chacun d'entre nous y tient, mais nous ne sommes pas responsables du fait que la séance ait été ouverte à dix-huit heures !

Je ne reviendrai pas ici sur la démonstration de mon ami Georges Hage à l'Assemblée nationale, qui a montré avec rigueur à quel détournement de la Constitution la majorité se livrait pour justifier cette proposition de loi. Le Conseil constitutionnel ne manquera pas, d'ailleurs, de se prononcer.

Si le premier objectif poursuivi sur cette question est de fixer un cadre parlementaire à la fiscalisation de la sécurité sociale, le deuxième, qui lui est lié, est d'une gravité sans précédent : il s'agit de remettre en cause les possibilités de démocratisation de la gestion des caisses de sécurité sociale depuis le vote de la loi de 1983.

Si, depuis les élections au conseil d'administration de novembre 1983, le patronat gère la plupart des caisses, les pressions exercées par les assurés et les salariés en vue d'une réelle démocratisation de cette gestion l'ont poussé à se retrancher derrière le bouclier de ses défenseurs politiques. D'où cette proposition de loi pour organiser le transfert des responsabilités du Gouvernement et du patronat en matière d'austérité vers le Parlement.

L'enjeu de cette proposition de loi est bien de garantir, en dernière analyse, les pleins pouvoirs au C.N.P.F., en créant l'illusion que le Parlement pourrait infléchir la politique suivie par le Gouvernement au niveau de la protection sociale. Dans quelles mesures le Parlement disposera-t-il du pouvoir d'infléchir tant soit peu cette politique ?

En opposition à l'attitude du Gouvernement qui dissimule, sous le paravent parlementaire, son orientation de faire de la sécurité sociale un moyen de pression efficace pour pousser l'exploitation des salariés toujours plus loin, les sénateurs communistes considèrent que le Parlement doit pouvoir largement délibérer et prendre des décisions dans le cadre d'un réel élargissement de ses compétences résultant de l'article 34 de la Constitution de 1958. Nous proposons que, chaque année, un débat d'ensemble sur la politique sociale soit organisé dans les deux chambres pour examiner précisément les conditions d'une amélioration effective de la sécurité sociale.

Pour ce qui concerne la gestion des caisses, nous considérons que les salariés et les assurés sociaux sont les mieux à même de les gérer pour défendre leurs intérêts et ceux du pays.

Votre proposition de loi, dans son article 1^{er}, dessaisit les partenaires sociaux de leurs prérogatives pour confier la réalisation des vœux patronaux en matière de sécurité sociale au Parlement.

Nous refusons ce chèque en blanc donné au patronat sous couverture parlementaire et nous vous demandons, mes chers collègues, de voter avec nous la suppression de cet article.

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

M. Hubert Hœnel, rapporteur. Manifestement, cet amendement a été rédigé en fonction du texte initial de la proposition de loi organique. (*M. Souffrin fait un signe de dénégation.*)

Dois-je rappeler que le texte soumis au Sénat étend les règles relatives à l'approbation du plan et non les règles d'adoption du budget, ce qui supposerait une révision constitutionnelle ?

Au surplus, cet amendement, s'il était voté, viderait le texte de sa substance.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. C'est ce que nous voulons !

M. Hubert Hœnel, rapporteur. La commission a donc émis un avis défavorable.

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

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat. Défavorable.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 2, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

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

M. Paul Souffrin. Le groupe communiste vote contre.

(*L'article 1^{er} est adopté.*)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - Le projet de loi sur les finances sociales doit être déposé au plus tard le 30 septembre et, pour la première fois, après l'avis rendu par le Conseil économique et social sur les conclusions de la consultation dite « des états généraux de la sécurité sociale ».

Par amendement n° 3, M. Souffrin, Mme Beaudeau, M. Viron, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de supprimer cet article.

La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. C'est un simple amendement de coordination, monsieur le président. J'estime donc que je l'ai déjà défendu.

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

M. Hubert Hœnel, rapporteur. Il est défavorable. Au surplus, je considère que cet amendement n'a plus d'objet.

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

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, bien entendu, mais je profiterai du fait que j'ai la parole pour répondre brièvement à M. de Villepin.

Je lui rappellerai qu'à l'heure actuelle, et en vertu même de l'article 34 de la Constitution, dont la portée a été interprétée en plusieurs occasions par le Conseil constitutionnel, le taux des cotisations sociales relève du pouvoir réglementaire, et non du Parlement en tant que tel.

Il n'est donc pas possible, dans l'état actuel de la Constitution, de satisfaire votre demande implicite suivant laquelle le taux des cotisations sociales serait arrêté par le Parlement et non par décrets pris après consultation des partenaires sociaux, dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs qui existent à l'heure actuelle.

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

Je mets aux voix l'amendement n° 3, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 est adopté.*)

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

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi organique.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public est de droit.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(*Il est procédé au comptage des votes.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 48 :

Nombre des votants	315
Nombre des suffrages exprimés	315
Majorité absolue des suffrages exprimés	158
Pour l'adoption	234
Contre	81

Le Sénat a adopté.

7

RETRAIT DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que M. Jean-François Pintat a fait connaître qu'il retire les questions orales avec débat :

- n° 109 qu'il avait posée à M. Douffiagues, ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé des transports ;

- n° 116 qu'il avait posée à M. Alain Madelin, ministre de l'industrie, des P. et T. et du tourisme ;

- n° 203 qu'il avait posée à M. Pierre Méhaignerie, ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports.

Ces questions avaient été communiquées au Sénat les 2 avril, 7 avril et 2 octobre 1987.

Acte est donné de ces retraites.

8

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant réforme du contentieux administratif.

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 141, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (*Assentiment.*)

9

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. Jacques Delong une proposition de loi tendant à institutionnaliser en chambres consulaires les chambres des professions libérales et assimilées actuellement constituées en associations, conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 143, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. - (*Assentiment.*)

10

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Daniel Hoeffel un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture portant réforme du contentieux administratif (n° 141, 1987-1988).

Le rapport sera imprimé sous le n° 142 et distribué.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à ce jour, mercredi 9 décembre 1987.

A quinze heures quinze :

1. - Déclaration de politique générale du Gouvernement, suivie d'un débat et d'un vote sur cette déclaration, en application de l'article 49, quatrième alinéa, de la Constitution.

En application de l'article 60 *bis*, troisième alinéa, du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public à la tribune lors du vote sur l'approbation de cette déclaration.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 29 *bis*, troisième alinéa, du règlement, aucune inscription de parole dans ce débat n'est plus recevable.

A dix-sept heures :

2. - Discussion en deuxième lecture du projet de loi (n° 141, 1987-1988), adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, portant réforme du contentieux administratif. Rapport (n° 142, 1987-1988), de M. Daniel Hoeffel fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

A vingt et une heures trente :

3. - Suite du débat sur une déclaration de politique générale du Gouvernement.

Délai limite pour le dépôt des amendements à une proposition de résolution

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à la proposition de résolution, adoptée par l'Assemblée nationale, portant mise en accusation de M. Christian Nucci, ancien ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement, devant la Haute Cour de justice, est fixé à ce jour, mercredi 9 décembre 1987, à douze heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans un débat

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'alinéa 3 de l'article 29 *bis* du règlement, les inscriptions de parole dans la discussion générale de la proposition de résolution, adoptée par l'Assemblée nationale, portant mise en accusation de M. Christian Nucci, ancien ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé de la coopération et du développement, devant la Haute Cour de justice devront être faites au service de la séance avant aujourd'hui, mercredi 9 décembre 1987, dix-huit heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements

Conformément à la décision prise le jeudi 3 décembre 1987 par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements à tous les projets et propositions de loi prévus jusqu'à la fin de la session, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai limite spécifique, est fixé, dans chaque cas, à la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le mercredi 9 décembre 1987, à une heure vingt.*)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ROBERT ETIENNE

QUESTIONS ORALES

REMISES A LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT
(Application des articles 76 et 78 du règlement)

Aménagement de la R.N. 215 en Gironde

277. - 8 décembre 1987. - **M. Jean-François Pintat** attire l'attention de **M. le ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports** sur l'aménagement de la R.N. 215. Cette route enregistre un trafic important lié à l'activité du trafic conteneur du port du Verdon, accru pendant la saison estivale par une circulation touristique très intense. Certains aménagements ont été effectués, mais plusieurs contournements de localités restent encore à réaliser pour donner à cette voie les caractéristiques imposées par un tel trafic. Par ailleurs, une liaison efficace avec la rocade qui contourne Bordeaux n'est pas assurée, de telle sorte que l'usager qui quitte l'agglomération bordelaise ou qui emprunte l'autoroute se trouve inévitablement confronté à plusieurs goulets successifs indignes d'une route nationale. Au moment où le trafic du port de Bordeaux tend à se déplacer vers Le Verdon, au moment où le flux touristique vers le littoral médocain est en augmentation, grâce aux efforts des collectivités locales notamment, qui se préparent pour l'ouverture

des frontières, en 1992, en soutenant le projet de franchissement de l'estuaire de la Gironde, l'amélioration de la R.N. 215 est l'une des conditions essentielles pour contribuer au désenclavement de la presqu'île médocaine, en favorisant le développement du tourisme et la desserte routière du port du Verdon. Il lui demande les mesures qu'il envisage pour accélérer l'aménagement de la R.N. 215, notamment les déviations de Lesparre, Listrac, Castelnau et la jonction avec la rocade de Bordeaux.

*Ouverture de la ligne aérienne
Dominique - Pointe-à-Pitre - Saint-Thomas*

278. - 8 décembre 1987. - **M. François Louisy** appelle l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, chargé des transports**, sur le fait que l'ouverture de la ligne Dominique - Pointe-à-Pitre - Saint-Thomas est indispensable à la compagnie Air Guadeloupe et que le retard dans l'attribution des droits de trafic pour l'ouverture de cette ligne causera de graves préjudices à la compagnie guadeloupéenne. Il s'étonne, cependant, malgré des demandes pressantes qu'aucune réponse n'ait été formulée jusqu'à ce jour. Il lui demande en conséquence ce qu'il compte faire pour débloquer cette situation qui crée une grande inquiétude au sein de l'entreprise Air Guadeloupe.

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mardi 8 décembre 1987

SCRUTIN (N° 48)

sur l'ensemble de la proposition de loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale.

Nombre de votants 312
 Nombre des suffrages exprimés 312
 Majorité absolue des suffrages exprimés 157
 Pour l'adoption 231
 Contre 81

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

<p>MM.</p> <p>François Abadie Michel d'Aillières Paul Alduy Michel Alloncle Jean Amelin Hubert d'Andigné Maurice Arreckx Alphonse Arzel José Balarello René Ballayer Bernard Barbier Jean Barras Jean-Paul Bataille Gilbert Baumet Jean-Michel Baylet Henri Belcour Jean Bénard Mousseaux Jacques Bérard Georges Berchet Guy Besse André Bettencourt Jean-Pierre Blanc Maurice Blin André Bohl Roger Boileau Stéphane Bonduel Christian Bonnet Amédée Bouquerel Yvon Bourges Raymond Bourguine Philippe de Bourgoing Raymond Bouvier Jean Boyer (Isère) Louis Boyer (Loiret) Jacques Boyer-Andrivet Jacques Braconnier Pierre Brantou Louis Brives Raymond Brun Guy Cabanel Michel Caldaguès Robert Calmejan Jean-Pierre Cantegrit Paul Caron Pierre Carous Ernest Cartigny Marc Castex Louis de Catuelan Jean Cauchon Joseph Caupert Auguste Cazalet Jean Chamant Jean-Paul Chambriard Jacques Chaumont Michel Chauty Roger Chinaud Auguste Chupin Jean Clouet Jean Cluzel</p>	<p>Jean Colin Henri Collard Henri Collette Francisque Collomb Charles-Henri de Cossé-Brissac Maurice Couve de Murville Pierre Croze Michel Crucis Charles de Cuttoli André Daugnac Marcel Daunay Désiré Debavelaere Luc Dejoie Jean Delaneau François Delga Jacques Delong Charles Descours Jacques Descours Desacres Georges Dessaigne Emile Didier André Diligent Franz Duboscq Alain Dufaut Pierre Dumas Jean Dumont Michel Durafour Edgar Faure (Doubs) Jean Faure (Isère) Maurice Faure (Lot) Louis de La Forest Marcel Fortier Jean-Pierre Fourcade Philippe François Jean François-Poncet Jean Francou Philippe de Gaulle Jacques Genton Alain Gérard François Giacobbi Michel Giraud (Val-de-Marne) Jean-Marie Girault (Calvados) Henri Gœtschy Jacques Golliet Yves Goussebaire-Dupin Adrien Gouteyron Jacques Grandon Paul Graziani Jacques Habert Hubert Hænel Emmanuel Hamel Mme Nicole de Hauteclocque Marcel Henry Rémi Herment</p>	<p>Daniel Hœffel Jean Huchon Bernard-Charles Hugo Claude Huriet Roger Husson André Jarrot Pierre Jeambrun Charles Jolibois Louis Jung Paul Kauss Pierre Lacour Pierre Laffitte Christian de La Malène Jacques Larché Gérard Larcher Bernard Laurent René-Georges Laurin Marc Lauriol Guy de La Verpillière Louis Lazuech Henri Le Breton Jean Lecanuet Yves Le Cozannet Modeste Legouez Jean-François Le Grand (Manche) Edouard Le Jeune (Finistère) Max Lejeune (Somme) Bernard Lemarié Charles-Edmond Lenglet Roger Lise Georges Lombard (Finistère) Maurice Lombard (Côte-d'Or) Pierre Louvot Roland du Luart Marcel Lucotte Jacques Machet Jean Madelain Paul Malassagne Kléber Malécot Hubert Martin Christian Masson (Ardennes) Paul Masson (Loiret) Serge Mathieu Michel Maurice-Bokanowski Louis Mercier Pierre Merli Daniel Millaud Michel Miroudot Mme Hélène Missoffe Louis Moineard Josy Moinet Claude Mont</p>
--	---	--

Geoffroy de Montalembert
 Paul Moreau
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Jacques Oudin
 Dominique Pado
 Sosefo Makapé Papilio
 Bernard Pellarin
 Hubert Peyou
 Jean-François Pintat
 Alain Pluchet
 Raymond Poirier
 Christian Poncet
 Henri Portier
 Roger Poudonson

Richard Pouille
 André Pourny
 Claude Prouvoeur
 Jean Puech
 André Rabineau
 Henri de Raincourt
 Jean-Marie Rausch
 Joseph Raybaud
 Michel Rigou
 Guy Robert (Vienne)
 Paul Robert (Cantal)
 Mme Nelly Rodi
 Jean Roger
 Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Roland Ruet
 Michel Rufin
 Pierre Salvi
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann

Abel Sempé
 Paul Séramy
 Pierre Sicard
 Jean Simonin
 Michel Sordel
 Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Louis Souvet
 Pierre-Christian Taittinger
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouët
 Georges Treille
 Emile Tricon
 François Trucy
 Dick Ukeiwé
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges Voisin

Ont voté contre

MM.

Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Henri Bangou
 Jean-Pierre Bayle
 Mme Marie-Claude Beaudreau
 Jean-Luc Bécart
 Jacques Bellanger
 Georges Benedetti
 Roland Bernard
 Jacques Bialski
 Mme Danielle Bidard Reydet
 Marc Bœuf
 Charles Bonifay
 Marcel Bony
 Jacques Carat
 Michel Charasse
 William Chervy
 Félix Ciccolini
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau
 Michel Darras
 Marcel Debarge
 André Delelis
 Gérard Delfau
 Lucien Delmas

Rodolphe Désiré
 Michel Dreyfus-Schmidt
 André Duroméa
 Léon Eeckhoutte
 Claude Estier
 Jules Faigt
 André Fosset
 Mme Paulette Fost
 Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis
 Jean Garcia
 Gérard Gaud
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Bastien Leccia
 Charles Lederman
 Louis Longequeue
 Paul Loridant
 François Louisy
 Mme Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Pierre Matraja
 Jean-Luc Mélenchon

André Méric
 Louis Minetti
 Michel Moreigne
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Jean Peyrafitte
 Maurice Pic
 Robert Pontillon
 Roger Quilliot
 Albert Ramassamy
 Mlle Irma Rapuzzi
 René Régnauld
 Ivan Renar
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Robert Schwint
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Paul Souffrin
 Raymond Tarcy
 Fernand Tardy
 Marcel Vidal
 Xavier de Villepin
 Hector Viron
 Robert Vizet

N'ont pas pris part au vote

MM. Jacques Bimbenet, Etienne Dailly, Paul Girod, Bernard Legrand et Jacques Pelletier.

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Jean Chérioux, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants 315
 Nombre des suffrages exprimés 315
 Majorité absolue des suffrages exprimés 158
 Pour 234
 Contre 81

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste de scrutin ci-dessus.

Ont délégué leur droit de vote

(Art. 63 et 64 du Règlement.)

MM. Alphonse Arzel à M. Guy Robert ;
Jean-Pierre Blanc à M. Louis Mercier ;
André Bohl à M. Bernard Lemarié ;
Marcel Bony à M. Roland Grimaldi ;
Pierre Brantus à M. Bernard Laurent ;
Jean Cluzel à M. André Rabineau ;
Francisque Collomb à M. Pierre Vallon ;
Lucien Delmas à M. Daniel Percheron ;
Jean Faure à M. Raymond Poirier ;
Henri Goetschy à M. Dominique Pado ;
Jacques Golliet à M. Louis Moinard ;
Marcel Henry à M. Xavier de Villepin ;
Rémi Herment à M. Pierre Salvi ;
Modeste Legouez à M. Christian Bonnet ;

MM. Roger Lise à M. Louis Virapoullé ;
Georges Lombard à M. Edouard Le Jeune ;
Louis Longequeue à M. Jean-Pierre Bayle ;
Serge Mathieu à M. Jacques Descours-Desacres ;
Pierre Matraja à M. Philippe Madrelle ;
André Méric à M. Claude Estier ;
Daniel Millaud à M. Albert Vecten ;
Claude Mont à M. Jean Colin ;
Jacques Mossion à M. Marcel Daunay ;
Bernard Pellarin à M. Jacques Grandon ;
Albert Pen à M. Michel Dreyfus-Schmidt ;
Louis Perrein à M. William Chervy ;
Maurice Pic à M. Gérard Gaud ;
Roger Poudonson à M. Jean Huchon ;
André Pourny à M. Marcel Lucotte ;
Roger Quilliot à M. Jacques Bellanger ;
Mme Irma Rapuzzi à M. Bastien Leccia ;
MM. Jean-Marie Rausch à M. Jacques Genton ;
André Rouvière à M. Raymond Courrière ;
Pierre Schiélé à M. Daniel Hœffel ;
Pierre Sicard à M. Claude Huriet ;
Michel Souplet à M. Georges Dessaigne.