

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard (16-1) 40-58-75-00
Renseignements (16-1) 40-58-78-78
Télécopie (16-1) 45-79-17-84

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 30 janvier 1996

(49^e jour de séance de la session)

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. YVES GUÉNA

1. Procès-verbal (p. 245).
2. Désignation d'un sénateur en mission (p. 245).
3. Dépôt d'un rapport en application d'une loi (p. 245).
4. Instauration de zones de libre-échange. - Discussion d'une question orale avec débat portant sur un sujet européen (p. 245).

MM. Jacques Genton, auteur de la question, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne; Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes; Guy Penne, Jean-Luc Bécart, Bernard Joly, Philippe François.

M. le ministre délégué.

Clôture du débat.

Suspension et reprise de la séance (p. 256)

PRÉSIDENTE DE M. JACQUES VALADE

5. Communication (p. 257).
6. Conférence des présidents (p. 257).
7. Renouvellement des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française. - Adoption d'une proposition de loi organique déclarée d'urgence (p. 258).

Discussion générale; MM. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'outre-mer; Lucien Lanier, rapporteur de la commission des lois; Guy Allouche.

M. le ministre délégué.

Clôture de la discussion générale.

Articles 1^{er}, 1^{er bis} et 2. - Adoption (p. 261)

Vote sur l'ensemble (p. 261)

M. Daniel Millaud.

Adoption, par scrutin public, de la proposition de loi organique.

Suspension et reprise de la séance (p. 262)

8. Office parlementaire d'amélioration de la législation. - Discussion d'une proposition de loi (p. 262).

Discussion générale: MM. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice; Michel Rufin, rapporteur de la commission des lois; Georges Othily, Robert Pagès, Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement; Paul Blanc, Bernard Plasait.

Clôture de la discussion générale.

MM. Jacques Larché, président de la commission des lois; Michel Dreyfus-Schmidt.

Suspension et reprise de la séance (p. 271)

9. Candidature à une commission (p. 271).

10. Office parlementaire d'amélioration de la législation. - Suite de la discussion d'une proposition de loi (p. 272).

MM. Jacques Larché, président de la commission des lois; Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement; Michel Dreyfus-Schmidt, le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 272)

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

11. Nomination d'un membre d'une commission (p. 272).

12. Office parlementaire d'amélioration de la législation. - Suite de la discussion et adoption d'une proposition de loi (p. 272).

Article unique (p. 272)

Amendements n° 1 de la commission, 5 (*priorité*) du Gouvernement et sous-amendement n° 6 de M. Larché; amendements n° 2 à 4 de M. Hyest. - MM. Michel Rufin, rapporteur de la commission des lois; Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement; Hyest, Larché, Badinter, Allouche, de Bourgoing, Fauchon. - Retrait des amendements n° 2 à 4 et du sous-amendement n° 6; adoption par scrutin public, de l'amendement n° 5 rédigeant l'article unique de la proposition de loi, l'amendement n° 1 devenant sans objet.

13. Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. - Discussion d'une proposition de loi (p. 276).

Discussion générale: MM. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances; Michel Rufin, rapporteur de la commission des lois; Michel Mercier, en remplacement de M. Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances; Guy Cabanel, Philippe Marini, Jacques Larché, président de la commission des lois; Bernard Plasait, Jean-Jacques Hyest, Robert Pagès.

Clôture de la discussion générale.

MM. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement; le président de la commission.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances.

Renvoi de la suite de la discussion.

14. Communication de l'adoption définitive de propositions d'acte communautaire (p. 288).

15. Transmission d'un projet de loi constitutionnelle (p. 288).

16. Transmission de projets de loi (p. 288).

17. Dépôt de propositions d'acte communautaire (p. 288).

18. Renvoi pour avis (p. 289).

19. Dépôt de rapports (p. 289).

20. Dépôt d'un avis (p. 289).

21. Ordre du jour (p. 289).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(La séance est ouverte à dix heures.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

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

Le procès-verbal est adopté.

2

DÉSIGNATION D'UN SÉNATEUR EN MISSION

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

« Paris, le 29 janvier 1996

« Monsieur le président,

« J'ai décidé de placer M. Jacques Oudin, sénateur de la Vendée, en mission temporaire auprès de moi.

« Je tenais à vous faire part de cette décision qui est prise dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral et qui fera l'objet d'un décret publié incessamment au *Journal officiel*.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : ALAIN JUPPÉ »

Acte est donné de cette communication.

3

DÉPÔT D'UN RAPPORT EN APPLICATION D'UNE LOI

M. le président. M. le président a reçu de M. le Premier ministre le premier rapport d'évaluation de la Commission nationale d'évaluation relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, établi en application de l'article 4 de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

Acte est donné de ce rapport.

4

INSTAURATION DE ZONES DE LIBRE-ECHANGE

Discussion d'une question orale avec débat portant sur un sujet européen

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la question orale avec débat portant sur un sujet européen suivante :

M. Jacques Genton interroge M. le ministre délégué aux affaires européennes sur les orientations de la Communauté européenne concernant l'instauration de zones de libre-échange.

Il rappelle qu'en juin 1995, devant la multiplication des annonces de la Commission européenne sur l'établissement de telles zones entre divers pays ou groupes de pays, le Conseil de l'Union européenne a demandé à la Commission de subordonner toute initiative dans ce domaine, d'une part, à une analyse de la compatibilité de l'accord envisagé avec les règles de l'OMC, d'autre part, à une analyse de ses conséquences sur les politiques communes de l'Union et sur ses relations avec ses principaux partenaires commerciaux.

Il observe que, malgré cette mise au point, la Commission européenne a continué à placer les relations commerciales de la Communauté avec diverses zones économiques dans la perspective de la création de zones de libre-échange.

Il demande à M. le ministre délégué aux affaires européennes quelles initiatives compte prendre le Gouvernement pour que la conduite par la Commission européenne de la politique commerciale de la Communauté soit effectivement contrôlée et encadrée par le Conseil de l'Union européenne. (N° QU 3.)

Je rappelle au Sénat que, dans un tel débat, ont droit à la parole, outre l'auteur de la question et le Gouvernement, un représentant de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, un représentant de la commission permanente compétente et un représentant de chaque groupe et, sous réserve de l'accord de la conférence des présidents, un représentant de la commission des affaires étrangères.

Chaque orateur dispose d'un temps de parole de dix minutes et il n'y a pas de droit de réponse au Gouvernement.

La parole est accordée au Gouvernement quand il la demande, sans limitation de durée.

La parole est à M. Genton, auteur de la question.

M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis le début de ce que nous avons dénommé, avec enthousiasme, le Marché commun, en 1958, la Communauté européenne a reçu une compétence exclusive pour les relations commerciales internationales.

Cette compétence, pleine et entière, découle directement de la mise en place de l'union douanière entre les Etats membres. Le débat peut donc porter, dans ce domaine, non pas sur l'étendue des compétences de la Communauté, mais sur la manière dont ces compétences sont exercées.

Cela conduit à poser deux questions, qui ne sont d'ailleurs pas sans lien entre elles. Tout d'abord, les orientations de la politique commerciale extérieure de la Communauté sont-elles appropriées ? Ensuite, le fonctionnement des institutions communautaires dans ce domaine est-il satisfaisant ?

Sur le premier point, on peut constater aisément que, depuis son origine, la politique commerciale de la Communauté a suivi deux grandes orientations : premièrement, la libéralisation des échanges internationaux, l'abaissement ou le démantèlement des obstacles aux échanges ; deuxièmement, la conclusion d'accords de commerce privilégiés avec un grand nombre de pays en voie de développement, notamment les anciennes colonies britanniques et françaises.

Ces deux orientations vont toutes deux dans le sens d'une ouverture du marché communautaire. Toutefois, le développement considérable de la libéralisation générale des échanges a pour effet de diminuer l'importance de l'intérêt des accords de commerce privilégiés. Il est évident que, lorsque les barrières tarifaires d'un marché s'abaissent vis-à-vis de presque tous les pays, il devient relativement moins intéressant de bénéficier d'un accès privilégié à ce marché.

Cette orientation fondamentalement libre-échangiste est-elle satisfaisante ? Je n'entrerai pas, mes chers collègues, dans un débat idéologique à ce sujet. Non seulement, je n'en ai pas le goût, mais, surtout, je crois que ce débat a été tranché, au moins pour un certain temps, lorsque nous avons ratifié les accords de Marrakech. Une large majorité s'est dégagée, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, en faveur de la poursuite de la libéralisation des échanges telle qu'elle était prévue par ces accords, dès lors que l'exigence de réciprocité serait respectée, que l'unité du droit applicable sous l'égide de l'OMC serait assurée et que tous les Etats se conformeraient à des règles minimales en matière de droit social et d'environnement.

Mais ce que nous avons ainsi accepté, c'est un libre-échange ordonné, maîtrisé et réciproque ; nous n'avons pas donné le feu vert à une libéralisation à marche forcée et sans direction claire. Il me paraît indispensable de le rappeler.

Or, au cours des derniers mois, la Commission européenne a multiplié les initiatives et les annonces au sujet de la mise en place de zones de libre-échange entre la Communauté et certains pays. Les pays méditerranéens, l'Afrique du Sud, les Etats-Unis, la plupart des pays d'Amérique du Sud et même la Russie et l'Ukraine ont tour à tour été mentionnés pour la création de zones de libre-échange. Devant une telle énumération, il n'est pas excessif de parler, pour reprendre l'expression de M. Maurice Schumann, de « frénésie libre-échangiste ».

Il est vrai qu'il s'agit pour l'instant de déclarations d'intention qui n'ont pas valeur d'engagements. Cependant, mes chers collègues, ces annonces multipliées ont par elles-mêmes des effets que je pourrais qualifier d'effets néfastes.

Il m'apparaît, à un moment où nos compatriotes se préoccupent avant tout des difficultés de l'emploi, qu'il n'est pas opportun - c'est le moins que l'on puisse dire - de leur donner le sentiment que l'Europe ne songe qu'à

ouvrir toujours plus grand ses portes, avec tous les risques que cela comporte pour l'avenir de certains secteurs de notre économie. Voudrait-on renforcer les inquiétudes des Français sur la construction européenne qu'on ne s'y prendrait pas autrement !

Bien entendu, je ne dis pas qu'un plus grand protectionnisme serait le remède assuré à l'insuffisance de l'emploi ; mais la multiplication des zones de libre-échange n'est certainement pas non plus la solution à ce problème prioritaire.

Lors de la conclusion des accords du GATT, les chiffres les plus optimistes circulaient sur les bienfaits qu'allait nous apporter la libéralisation des échanges : la croissance serait stimulée, l'emploi augmenterait. Jusqu'à présent, ce n'est malheureusement pas ce que l'on constate en Europe !

La multiplication des zones de libre-échange paraît d'ailleurs contradictoire avec la défense du multilatéralisme, qui a été l'attitude de la France et de la Communauté européenne durant les négociations du GATT.

Nous avons alors milité pour que les règles du commerce soient aussi universelles que possible, pour qu'une organisation unique assure la cohérence du droit applicable. La création de l'OMC est apparue comme un succès de cette approche, et nous l'avons considérée comme un acquis de cette négociation.

Or, la conclusion d'accords particuliers avec diverses parties du globe irait dans un sens exactement opposé. Ce serait, en outre, une menace évidente pour certains des résultats obtenus lors de la négociation de l'OMC, qui faisaient clairement partie, pour la France, de l'équilibre des accords de Marrakech.

Comment imaginer, par exemple, que, dans le cadre d'une zone de libre-échange avec les Etats-Unis, nous pourrions maintenir les règles actuelles de la politique agricole commune et l'exception culturelle européenne ?

Cette succession d'annonces de zones de libre-échange est en fait si singulière que l'on peut se demander si certains commissaires, qui ont mal vécu le sursaut des Etats membres, et notamment de la France, dans la phase finale de l'Uruguay Round, ne sont pas en train d'essayer de faire triompher leurs thèses par d'autres voies.

Cela conduit à s'interroger sur la manière dont fonctionnent les institutions dans ce domaine.

Il n'est pas inutile, à ce propos, de rappeler les termes de l'article 113 du traité : « Si des accords avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales doivent être négociés, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations nécessaires. »

« Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. »

Il est clair que le traité prévoit un contrôle étroit du Conseil sur la Commission, soit directement, soit par l'intermédiaire du comité spécial qu'il désigne.

Or, nous l'avons déjà constaté à plusieurs reprises, certains commissaires ont régulièrement tendance à s'affranchir de ce contrôle, à prendre des initiatives *proprio motu*.

Pourtant, l'exemple de la phase finale des négociations du GATT montre que la Communauté est incomparablement plus forte lorsque le Conseil joue pleinement son rôle.

Au mois de juin dernier, le Conseil a d'ailleurs réagi aux multiples annonces de la Commission sur la mise en place de zones de libre-échange et a demandé à la

Commission de subordonner toute initiative dans ce domaine, d'une part, à une analyse de la compatibilité de l'accord envisagé avec les règles de l'OMC et, d'autre part, à une analyse des conséquences sur les politiques communes de l'Union et sur les relations avec ses principaux partenaires commerciaux.

Il n'est pas sûr que cette prise de position ait été suffisante puisque aucune des initiatives de la Commission n'a été remise en question, alors même que l'on attend toujours, du moins à ma connaissance, les analyses réclamées par le Conseil.

J'aurais tendance à dire, monsieur le ministre, que la réaction du Conseil a peut-être dérangé mais qu'elle n'a pas été suivie de beaucoup d'effets.

Cependant, l'organisation même de la Commission n'explique-t-elle pas, en partie, ce phénomène ? La responsabilité des relations économiques extérieures y est en effet partagée aujourd'hui entre quatre commissaires, dotés chacun d'une zone géographique dont le découpage découle de laborieuses tractations et non d'une vision globale de la politique commerciale à mener. Nous voyons sans doute là l'un des méfaits d'un élargissement qui ne s'est pas accompagné d'une réforme institutionnelle.

Ne serait-il pas temps de réaffirmer et de garantir davantage la collégialité de la Commission en même temps que sa subordination au Conseil ?

Je n'ignore pas qu'aux rivalités internes à la Commission s'ajoutent les différences d'approche entre les Etats membres. Mais, contrairement à une idée très répandue, la Grande-Bretagne est loin d'être isolée dans son libre-échange intransigeant. Elle a de nombreux appuis dans les Etats du nord et de l'est de la Communauté.

Cependant, ne pourrait-on pas attirer l'attention de ces Etats sur les dangers de leur attitude ? Car, en vérité, peut-on à la fois, comme le font certains d'entre eux, se vouloir à l'avant-garde de la construction européenne et, en même temps, défendre un libre-échange pratiquement intégral, qui viderait les politiques communes de leur substance ? Il y a là une équivoque qu'il conviendrait de dissiper.

La situation est telle qu'une clarification est désormais nécessaire au sein tant du Conseil que de la Communauté. Cela suppose que le Conseil adopte une doctrine, une vision d'ensemble de ce que doit être la politique commerciale de la Communauté. Cela suppose également que le Conseil fasse respecter ses prérogatives et exerce pleinement son rôle, c'est-à-dire qu'il soit admis que la Commission ne doit négocier que sur la base d'un mandat précis du Conseil.

M. Maurice Schumann. Très bien !

M. Jacques Genton, *président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne.* Sans anticiper sur des débats futurs, une telle remarque me paraît venir tout à fait à son heure.

C'est seulement si ces conditions sont remplies que nous pourrions sortir de la confusion, dans les responsabilités comme dans les objectifs, qui caractérise aujourd'hui la politique commerciale de l'Union.

Le Parlement, en particulier le Sénat français, mes chers collègues, me semble tout à fait dans son rôle en interpellant le Conseil par le truchement du Gouvernement sur un tel sujet. On ne pourra pas nous faire le procès d'avoir dépassé nos compétences et dépassé notre fidélité à l'Union européenne.

Monsieur le ministre, nous prendrons connaissance avec beaucoup d'intérêt des précisions que vous voudrez bien apporter dans ce domaine. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Michel Barnier, *ministre délégué aux affaires européennes.* Je vous remercie beaucoup, monsieur Genton, d'avoir choisi, parmi les sujets européens dont il est normal et nécessaire que le Sénat soit saisi, le thème de la politique commerciale.

La politique commerciale est en effet, comme la politique agricole commune, l'une des politiques fondamentales de l'Union, et cela - vous l'avez rappelé - depuis la signature du traité de Rome lui-même.

Vous avez organisé votre propos autour de cette question centrale des zones de libre-échange ; c'est en effet cette question-là qui a dominé tout au long des derniers mois les débats consacrés à la politique commerciale de l'Union. Je reviendrai à mon tour sur ces problèmes quelquefois un peu théologiques et je vous dirai ce qu'il en est exactement de notre point de vue.

Je saisis également l'occasion de ce débat pour vous indiquer, mesdames, messieurs les sénateurs, les prochaines échéances qui sont devant nous et les principes qui guident l'action du Gouvernement dans le domaine commercial.

Mais, en tout premier lieu, je voudrais rappeler un élément de fait : avec son excédent commercial, la France est la quatrième puissance exportatrice du monde. L'excédent commercial en 1995 sera supérieur à 100 milliards de francs : les exportations représentent 18 p. 100 de notre PIB. Notre appartenance à l'Union européenne, qui, avec 45 p. 100 des échanges mondiaux, est la première puissance commerciale, est aussi un des éléments qui contribuent à ces performances.

Dans ces conditions, nous ne pouvons pas aborder, me semble-t-il, de façon frileuse ou défensive le débat commercial - vous ne l'avez d'ailleurs pas fait monsieur Genton. Il n'y a pas une vocation française au protectionnisme, pas plus qu'il n'y a une vocation américaine au libéralisme. Les choses sont aujourd'hui beaucoup plus complexes dans le monde très fluide, très ouvert, où nous sommes obligés de vivre.

Enfin, il n'y a pas d'opposition entre emploi et exportation. Au contraire, aujourd'hui, plus de quatre millions de personnes travaillent en France directement ou indirectement pour l'exportation. La progression des échanges internationaux, qui a été encore très forte en 1995, est un des éléments importants de l'activité économique dans le monde et en France. C'est une source de création d'emplois, pour autant bien sûr que les règles d'une concurrence équitable soient respectées, ce qui n'est pas toujours le cas.

Aujourd'hui, pour parcourir en tant que ministre des affaires européennes tous les pays qui ne sont pas membres de l'Union, mais qui sont à notre porte, et avec lesquels nous allons commencer à dialoguer en vue de l'élargissement de l'Union dans les prochaines années - je pense aux pays de l'Europe occidentale, orientale ou baltique - et me souvenant aussi, en ma qualité d'ancien ministre de l'environnement, du soutien apporté aux entreprises dans de nombreux pays du monde dans le domaine de l'industrie de l'environnement, je peux témoigner de l'importance économique, chez nous, en France, des entreprises qui exportent. Nous devons donc

continuer à les soutenir, à la condition, je le répète, que les règles de la concurrence soient justes et équitables, ce qui n'est pas toujours le cas.

J'en arrive à la problématique du libre-échange.

Pourquoi ce débat a-t-il rebondi en 1995 alors qu'aucune grande négociation commerciale n'avait lieu, alors qu'aucun conflit majeur ne nous opposait ni aux États-Unis ni au Japon et que l'Organisation mondiale du commerce et les accords du GATT, qui ont été signés à Marrakech en 1994 - vous l'avez rappelé, monsieur Genton - se mettaient progressivement en place ?

La Commission européenne - c'est la première explication que je veux développer franchement devant le Sénat - a été prise de ce que l'on pourrait appeler une frénésie d'initiatives pour la libéralisation des échanges entre l'Union et un certain nombre de pays ou, plus largement, de zones géographiques : les États-Unis, l'Amérique latine, la Russie et l'Afrique du Sud tout récemment.

Ce phénomène s'explique à mes yeux d'abord - pour être tout à fait franc et ne pas parler la langue de bois devant vous - par l'orientation traditionnellement libérale des services de la Commission qui sont chargés des affaires commerciales. C'est une orientation qui est accentuée, me semble-t-il, par la complexité des structures de la Commission elle-même : quatre commissaires sont chargés, d'une manière ou d'une autre, des relations ou de l'action extérieure de l'Union sur des zones géographiques qui parfois se superposent. En outre, la traditionnelle tendance libérale de ceux qui, au sein de la Commission, sont chargés des questions commerciales provoque entre eux, je ne dirai pas une concurrence ou des surenchères, mais une certaine émulation. Voilà un exemple précis des problèmes d'organisation de la Commission.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ce sont ces problèmes que nous constatons - et nous ne sommes pas les seuls - qui expliquent ce que nous avons en tête, nous, Français, au moment où va s'ouvrir à Turin, dans quelques semaines, la conférence intergouvernementale où il sera question de la réforme des institutions, de leur plus grande efficacité, de leur rapprochement avec les citoyens.

Voilà ce que nous avons en tête lorsque nous proposons une autre organisation de la Commission,...

M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne. Très bien !

M. Michel Barnier, ministre délégué. ... notamment la réduction du nombre des commissaires, de telle sorte que chacun ait la responsabilité d'un portefeuille logique et cohérent avec ceux des autres.

Comme vous le savez, le Gouvernement français accueille avec une très grande prudence et beaucoup de réserve toutes ces initiatives libérales - cette « frénésie d'initiatives ».

En effet, le libre-échange pur et simple n'est pas notre conception des échanges internationaux.

M. Maurice Schumann. Très bien !

M. Michel Barnier, ministre délégué. Nous préférons la libéralisation progressive, maîtrisée, des échanges, s'accompagnant d'un certain nombre de rapprochements en termes de normes, de protection des droits de la propriété intellectuelle, de sécurité des investissements. C'est l'esprit du volet économique des accords d'association qui lient

l'Union européenne à ses partenaires privilégiés que sont, par exemple, les pays d'Europe centrale et orientale ou ceux du bassin méditerranéen.

Ensuite, une contrainte nouvelle pèse depuis la signature des accords de Marrakech sur la définition des accords de libre-échange. En effet, ceux-ci doivent désormais couvrir la quasi-totalité des échanges, ce qui ne permet pas d'en exclure, comme nous l'avons fait en 1973 - je pense notamment ici à l'accord signé avec Israël - les produits agricoles.

Voilà les deux points qui expliquent ou justifient la grande réserve que nous exprimons et que nous continuerons d'exprimer à l'égard de toutes ces initiatives partant dans tous les sens.

Bien que, comme je le disais à l'instant, aucune initiative de la Commission européenne n'emporte de conséquences concrètes à terme rapproché, que ce soit à l'égard de l'Amérique latine, de la Russie ou des États-Unis, tout ce que je viens de rappeler a conduit notre pays à ramener un peu d'ordre, de méthode et de rigueur.

Le Conseil a rappelé à la Commission européenne que c'était sous son contrôle qu'elle menait les négociations commerciales au nom de l'Union européenne, et elle ne l'a pas rappelé seulement maintenant ou l'année dernière. Souvenons-nous, par exemple, des négociations, extraordinairement difficiles du cycle d'Uruguay, qui ont été menées voilà maintenant deux ans sous l'autorité du Premier ministre de l'époque, Edouard Balladur, et du ministre des affaires étrangères, Alain Juppé, lesquels n'avaient pas hésité à exiger que les choses se passent bien ainsi. Le Conseil a rappelé à cette époque à la Commission européenne, comme nous l'avons rappelé plus récemment et comme nous continuerons à le faire, que c'est sous le contrôle du Conseil qu'elle doit et peut mener les négociations commerciales.

Sous la présidence française et sur notre initiative, le conseil « affaires générales » a adopté en juin des conclusions qui prévoient que la Commission européenne devra faire précéder toute initiative en matière de libre-échange de la présentation de deux documents précis : en premier lieu, une analyse de la compatibilité de l'accord envisagé avec les règles de l'OMC ; en second lieu, une analyse des conséquences qu'entraînerait un tel accord sur les politiques de l'Union, tout particulièrement sur la politique agricole commune, et sur ses relations avec ses principaux partenaires commerciaux.

Il nous paraît indispensable, en effet, de vérifier que ces projets ne portent pas atteinte à la cohérence des politiques communes. Nous devons veiller aux intérêts de nos opérateurs économiques, industriels ou agricoles, et à ceux des pays, notamment du tiers-monde, avec lesquels nous entretenons des relations spécifiques.

Cette méthode permet et permettra au Conseil, dans les prochaines négociations qui sont envisagées, d'exercer en toute connaissance de cause son contrôle sur les activités de la Commission en matière commerciale.

Ce n'est qu'à la lumière de ces analyses, je vous le dis, monsieur Genton, pour vous confirmer la vigilance du Gouvernement français, que le Conseil donnera ou non mandat à la Commission d'engager de telles négociations, après avoir eu connaissance des deux éléments d'appréciation que je viens de rappeler.

Le conseil « affaires générales » auquel j'ai participé hier, à Bruxelles, aux côtés de M. le ministre des affaires étrangères, M. Hervé de Charette, a offert d'ailleurs un exemple d'application de cette procédure sur un cas précis, celui de l'Afrique du Sud.

Nous avons exigé de la Commission qu'elle présente au Conseil les deux études que je viens de rappeler avant l'adoption du mandat de négociation. Je puis vous assurer que le ministre des affaires étrangères français s'est montré particulièrement net et tenace sur cette question.

Nous avons également indiqué à la présidence italienne qu'elle devait veiller à ce que de telles initiatives ne se multiplient plus.

Je veux vous assurer aussi de la vigilance du Gouvernement à propos du volet agricole de l'accord éventuel avec l'Afrique du Sud. D'ores et déjà, nous avons indiqué à la Commission qu'un certain nombre de produits agricoles et de matières premières ne pourraient pas être couverts par le futur accord.

Sur d'autres dossiers, nous sommes parvenus à tempérer l'ardeur de la Commission en matière de libre-échange, le cas le plus symbolique étant bien évidemment celui des Etats-Unis. En effet, alors même que l'administration américaine n'était pas tellement favorable à ce que le libre-échange soit envisagé avec l'Union, nous avons dû, nous, Français, « ferrailer » longuement et durement avec la Commission - le débat auquel j'ai participé a duré plus de deux heures ! - pour écarter une référence au libre-échange et nous mettre d'accord sur la réalisation d'une simple étude de faisabilité avec les Américains à propos de l'élimination des obstacles aux échanges, en prenant notamment en compte l'impact des fluctuations du dollar.

La bataille a longtemps porté sur ce point : nous voulions qu'il soit fait référence, précisément, dans cette étude de faisabilité des relations transatlantiques, à l'impact des fluctuations du dollar, qui constituent naturellement l'une des données essentielles pour nos entreprises.

Ces exemples montrent que notre tâche, mesdames, messieurs les sénateurs, n'est pas toujours facile. Mais je peux vous assurer que le Gouvernement fait preuve d'une réelle vigilance et d'une détermination de tous les instants sur ces questions.

C'est d'ailleurs une méthode qui me paraît être efficace : aucun engagement n'a été pris envers aucun pays qui contreviendrait aux intérêts des entreprises et opérateurs européens en général, français en particulier.

Tout en me réservant la possibilité de répondre aux questions des représentants des divers groupes qui s'exprimeront tout à l'heure, je ne voudrais pas conclure cette intervention sans évoquer les principes généraux qui président à l'action du Gouvernement en matière de politique commerciale.

La création de l'Organisation mondiale du commerce est un des principaux acquis des négociations du cycle d'Uruguay.

La première année de fonctionnement de cette organisation a été satisfaisante. Un accord unilatéral sur les services financiers a été trouvé durant l'été 1995 sous l'impulsion de l'Union européenne et malgré la dérobade des Etats-Unis. Des accords sur les télécommunications de base et les transports maritimes devraient cette année compléter la liste des négociations lancées dans le prolongement du cycle d'Uruguay.

Il nous faut maintenant préparer la première conférence ministérielle de l'OMC, qui aura lieu à Singapour au mois de décembre 1996 ; nous souhaitons ouvrir à cette occasion de nouveaux chantiers dans des domaines tels que l'investissement, la concurrence, l'environnement ou les normes sociales. Le commerce international, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, ne se limite plus à une simple question de tarifs ; nos entreprises ont besoin d'un environnement qui assure la

loyauté des échanges. C'est cet environnement que nous devons construire dans l'Organisation mondiale du commerce.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la priorité de la France et celle de l'Union va clairement aujourd'hui au renforcement de l'OMC.

Mais, dans le même temps, nous veillerons à ce que la politique commerciale de l'Union demeure offensive. La réforme des instruments de politique commerciale de l'Union, qui est entrée en vigueur en 1995, a porté ses premiers fruits : les procédures ont été accélérées. La Commission proposera par ailleurs prochainement au Conseil un règlement pour la mise en place d'un nouvel instrument offensif, le règlement sur les obstacles au commerce, le « ROC », qui permettra d'assurer à nos entreprises l'accès aux marchés qui leur sont aujourd'hui fermés.

Je conclurai mon propos par quelques brèves remarques concernant l'avenir de la politique commerciale européenne.

Je rappellerai, d'abord, qu'il s'agit là d'une politique ancienne, qui demeure essentielle pour l'Union, et, ensuite, que cette politique commerciale ne sera pas affectée directement par la conférence intergouvernementale, dont le champ sera limité aux modifications institutionnelles du traité rendues nécessaires par le fonctionnement que nous souhaitons opérationnel et plus efficace de l'Union, dans la perspective de l'élargissement aux pays de l'Europe centrale, orientale ou baltique.

Toutefois, la France n'a pas souhaité qu'on ouvre ce sujet dans le cadre de la conférence intergouvernementale, car cela comportait un risque, celui d'ouvrir, comme la boîte de Pandore, toutes sortes d'autres sujets. Cela aurait été risquer l'enlisement de la conférence intergouvernementale qui sera déjà suffisamment difficile, et, surtout, voir remettre en cause prématurément, puisque nous aurons à les défendre, certaines politiques communes auxquelles nous tenons - je pense notamment à la politique agricole commune.

Puisque je viens de parler de la conférence intergouvernementale, je voudrais évoquer le fonctionnement des institutions de l'Union, le rôle respectif, qui doit être préservé, des différentes institutions : celui du Conseil européen, qui donne l'impulsion politique, et celui de la Commission.

C'est en pensant à cette meilleure organisation des institutions de l'Union que nous envisageons de faire un certain nombre de propositions pour une plus grande efficacité des processus de décision au sein de l'Union. Je pense en particulier, je l'ai dit tout à l'heure, à la nouvelle organisation de la Commission. Bien sûr, je ne peux pas dire par avance que nous y parviendrons, mais nous souhaitons que la Commission, réduite, si je puis dire, à un nombre plus restreint de commissaires, retrouve, ou en tout cas conserve son caractère collégial et l'indépendance qui doit être la sienne à l'égard des gouvernements, ainsi que la plus grande efficacité possible dans le cadre des compétences qui sont les siennes.

Nous souhaitons aussi, pour atteindre cet objectif d'efficacité, obtenir un nouveau système de vote au sein des institutions, notamment par la révision de la pondération des voix, pour mieux tenir compte du poids de la population. C'est d'ailleurs pour nous une condition incontournable de l'extension du champ de la majorité qualifiée.

Enfin, et bien que cela ne relève pas de la politique commerciale de l'Union européenne à proprement parler, je veux me faire l'écho de la vive préoccupation de beau-

coup d'entre vous, élus de régions en difficulté, notamment M. Maurice Schumann, qui m'expliquait, lors d'une récente conversation, les problèmes de l'industrie textile dans la région Nord - Pas-de-Calais - mais je pourrais citer aussi les problèmes de tel ou tel secteur de l'industrie agroalimentaire ou de l'économie en général. Je ne veux pas quitter la tribune sans évoquer le problème que posent les dévaluations compétitives.

M. Maurice Schumann. Ah ! Enfin !

M. Michel Barnier, ministre délégué. Nous avons naturellement la volonté de trouver sur ce sujet, en liaison avec la Commission, une solution. Si, à Bruxelles, nous y travaillons avec une très grande détermination - je pense notamment aux efforts conduits actuellement par M. Franck Borotra, sous l'autorité de M. le Premier ministre - nous devons également y réfléchir par nous-mêmes.

En tout cas, chercher une solution dans ce domaine s'inscrit dans notre démarche globale de soutien à nos exportations, industrielles comme agricoles, et notre souci de protéger, par des règles loyales, la production française.

Ce grand sujet d'actualité, pour aujourd'hui et pour demain, ces dévaluations compétitives, ces désordres, nous avons du mal à les maîtriser et ils ont mis en cause des pans entiers de notre industrie. Même si les chiffres globaux ne le font pas apparaître, une analyse micro-économique révèle que de réels dégâts ont été occasionnés et que des milliers d'emplois ont été fragilisés ou sont menacés.

C'est en pensant à ces dégâts, à ces conséquences des dévaluations compétitives que nous souhaitons parvenir, le plus tôt possible, et en respectant nos engagements, à la sécurité économique qu'apportera une monnaie unique entre pays de l'Union européenne. J'affirme à cette tribune, sans rêver, en étant, au contraire, très réaliste et très pragmatique, comme nous le sommes tous dans l'exercice de nos responsabilités locales ou nationales, qu'il est urgent de réaliser la monnaie unique.

La monnaie unique ne doit pas être opposée à l'emploi. Elle représente un instrument de la sécurité économique destiné à nous protéger. Ainsi, l'ensemble des dirigeants agricoles français réunis à Paris pour préparer le futur élargissement aux pays de l'Est, qui sont des hommes très réalistes et très pragmatiques, qui accomplissent un travail intelligent de préparation à cet élargissement - je pense notamment aux responsables des chambres d'agriculture, de la FNSEA, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, du CNJA, le Centre national des jeunes agriculteurs ont réaffirmé leur attachement à la politique de la France, au respect des engagements et du calendrier et à la réalisation de la monnaie unique.

La monnaie unique et l'emploi, sont, j'en suis convaincu, étroitement liés. La monnaie unique participe à la sécurité économique. Il était bon de le rappeler en évoquant les conséquences des dévaluations compétitives, de même qu'il était utile de souligner l'effort entrepris par le Gouvernement pour tenter de limiter les conséquences de celles-ci au moment où, sur votre initiative, monsieur Genton, le Sénat débat de la politique commerciale de l'Union européenne. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Guy Penne. Monsieur le ministre, vous venez d'en révéler le principe, l'Union européenne se trouve engagée dans un vaste ensemble de négociations comportant toute

une perspective de libéralisation des échanges, mais se référant à des formes juridiques diverses, telles que accord d'association, union douanière, zone de libre-échange et déclaration d'intention, le problème étant leur qualification finale par l'OMC, à laquelle les négociations seront inévitablement soumises.

Il est difficile de remettre en cause l'existence de telles négociations, sauf au nom d'une illusoire tranquillité que nous aurions gagnée pour quelques années à l'issue de la négociation épuisante de l'Uruguay Round.

Une négociation commerciale multilatérale n'a jamais abouti à fixer la situation pour une période de plusieurs années. Au contraire, c'est la possibilité de poursuivre des progrès dans la libéralisation des échanges qui garantit la stabilité des accords conclus dans la période des « inter-rounds ». Le problème est d'autant plus crucial que l'Uruguay Round n'a pu réellement prendre en compte des changements géopolitiques majeurs. La chute du mur de Berlin, la réunification de l'Allemagne, l'éclatement de l'URSS, la fin de l'apartheid en Afrique du Sud et le décollage réel des nations émergentes en Asie et en Amérique du Sud, postérieurs au lancement du Round en 1986, n'ont pas été intégrés dans la réflexion. Or ces événements politiques ont des conséquences commerciales importantes.

Les négociations permettent à l'Union de poursuivre une politique de coopération privilégiée avec certaines zones géographiques en Méditerranée, dans les pays ACP, en Amérique latine et dans les PECO, sans recourir systématiquement à la voie de l'exception au regard du GATT, toujours fragile.

L'Union se doit d'avoir une politique commerciale active si elle ne veut pas être marginalisée, et se trouver « contrainte de ne pas être moins-disante » que ses rivaux de la triade. Elle doit, toutefois, aborder cette nouvelle réalité avec des objectifs clairs et sans ambiguïté en ce qui concerne le contrôle politique.

Le traité de Maastricht, qui n'a pas que des aspects négatifs, comme il est du meilleur ton de le dire en ce moment, renforce le pouvoir de contrôle du Parlement et maintient ceux du conseil des ministres. C'est une bonne chose qui n'est peut-être pas assez marquée.

L'Europe doit garder les mains libres, et son jeu central doit rester, pour contrebalancer le poids des États-Unis, le multilatéralisme. A ce titre, la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce est une victoire. Mais la force des pressions politiques de la part, dans l'ordre, des PECO, des pays du pourtour méditerranéen, de l'Afrique du Sud et du MERCOSUR ne permet pas de rester en dehors de la contrainte du bilatéralisme.

Il n'en reste pas moins que l'Europe participe ainsi au processus de mondialisation, dans un cadre marqué par la prééminence de la dérégulation, sans avoir défini la volonté précise de défendre d'autres valeurs, ce que je regrette personnellement.

Les négociations en cours posent ainsi le problème du respect des « préférences » - agriculture, culture, services publics - qui fondent sa doctrine commerciale interne, mais ne sont pas en tant que telles reconnues par le GATT.

Enfin, pour que la concurrence ne soit pas faussée, le commerce mondial devrait être accompagné d'un corollaire nécessaire : des taux de change établis à des niveaux qui ne soient pas manifestement déséquilibrants. D'ailleurs, l'ordre économique que les nations voulaient construire après-guerre prévoyait d'associer la stabilité monétaire au libre-échange.

La charte de la Havane, conclue en 1948 mais qui ne fut jamais ratifiée, devait fonder une organisation mondiale du commerce, institution sœur du Fonds monétaire international, créé en application des accords de Bretton Woods en 1944. Il apparaît alors bien regrettable que pendant l'Uruguay Round et la négociation préalable à la création de l'Organisation mondiale du commerce, l'Union n'ait pas pensé à conditionner l'abaissement des barrières monétaires à des avancées en matière de coordination monétaire. Mais vous avez évoqué cette question qui ne devrait pas être oubliée à l'heure où certains responsables européens poussent à la constitution d'une zone de libre-échange entre l'Europe et l'ALENA.

L'angle d'approche retenu par la question du président Jacques Genton « contrôle de la Commission et de la politique commerciale de l'Union par le Conseil européen » ne me paraît pas suffisant ; les conclusions du dernier Conseil européen de Madrid démontrent *a contrario* que le Conseil, auquel participait le Président de la République, est parfaitement informé et qu'il assume la responsabilité politique des accords conclus et des négociations en cours. Si les choses se passent normalement, avec l'accord explicite ou implicite du Président de la République française, la suite doit faire l'objet d'une grande vigilance de la part du Gouvernement.

La Commission dispose d'un mandat de négociation d'une zone de libre-échange avec l'Afrique du Sud, la convention de Lomé IV vient d'être révisée et le Parlement européen vient de rendre un avis conforme pour la création d'une union douanière avec la Turquie.

Mais tout au plus pourrait-on critiquer la politique du « fait accompli » devant laquelle la Commission placeraient souvent le Conseil, en particulier les déclarations quelque peu provocatrices de Leon Brittan sur la nécessité d'une zone de libre-échange avec les Etats-Unis, alors que la Commission n'avait aucun mandat de négociation en ce domaine.

Nous espérons que le Conseil ne fera pas preuve de laxisme puisqu'il a les moyens de ne pas laisser rabaisser son rôle.

Afin d'avoir une réponse plus précise, je me permettrai d'interroger le Gouvernement français sur sa politique en la matière et sur les moyens qu'il compte se donner pour la faire respecter par l'Union, de façon que les intérêts commerciaux français soient toujours pris en compte dans une balance équilibrée des avantages mutuels propres à chaque négociation.

En particulier, monsieur le ministre, pourriez-vous nous dire de quelle façon le Gouvernement compte faire respecter les principes sur lesquels, jusqu'à présent, a été mis l'accent, notamment au sujet de la préférence communautaire en matière agricole, de l'exception culturelle et de la préservation du service public à la française ? *(Applaudissements sur les travées socialistes. - MM. Genton et de Villepin applaudissent également.)*

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

M. Jean-Luc Bécart. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la négociation des accords relatifs à l'organisation mondiale du commerce a défini un cadre aux relations commerciales multilatérales de l'Union européenne et a notamment été marquée par la défense de certains intérêts fondamentaux de notre économie.

On se souvient de la mise en avant de l'exception culturelle, qui s'opposait aux visées hégémoniques des groupes multimédias nord-américains. On se souvient du débat ouvert sur la question agricole.

La question de notre collègue M. Jacques Genton soulève un certain nombre d'interrogations fondamentales au regard de cette négociation, dont, on le ressent confusément à l'usage, certains partenaires ne font que peu de cas.

Le débat ouvert par les accords du GATT est celui de savoir jusqu'où veut-on pousser un libre-échange qui constitue l'une des manières d'appréhender les échanges internationaux.

Il y a lieu, dans les négociations commerciales que l'Union européenne peut entretenir avec quelque partenaire que ce soit, de se poser de manière constante la question suivante : tout accord commercial représente-t-il un outil de développement économique mutuellement avantageux ou seulement un moyen d'établir une quelconque domination économique au travers d'une stricte division internationale du travail ?

Les échanges commerciaux doivent-ils, notamment de par les liens historiques que nous entretenons avec de nombreux pays tiers, assurer à nos économies des débouchés, permettre le décollage effectif d'économies en voie de développement et assurer la cohésion sociale de nos sociétés, ou bien sont-ils exclusivement conçus pour favoriser des conquêtes de positions commerciales, pour développer de façon fragmentaire les économies des pays tiers et limiter ce développement à des créneaux exportateurs ?

Il est manifeste qu'une part importante des plus hauts fonctionnaires de la Commission européenne, à commencer par sir Leon Brittan, sont convaincus de la nécessité de limiter au strict minimum les barrières opposées à toute pénétration commerciale ou à toute circulation planétaire des marchandises, des services et des capitaux.

C'est là, nous le savons, une démarche idéologique précise, mais qui ne s'est pas vraiment traduite, qu'on le veuille ou non, par le recul des inégalités de développement que l'on constate à la surface du globe ; elle s'est plutôt traduite par leur aggravation.

Combien de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique sont en effet aujourd'hui confrontés à une fragile suffisance alimentaire, à la persistance de l'archaïsme de leurs structures économiques et sociales, alors qu'ils ont été invités, depuis plusieurs décennies, à développer des productions exportatrices, eux qui demeuraient dépourvus d'un véritable marché intérieur ?

Combien de ces pays ont goûté aux plans d'ajustement structurel inspirés par le Fonds monétaire international, le FMI, et fondés principalement sur la réduction des emplois publics et sur la priorité affichée au développement de l'initiative privée, alors qu'aucune tradition économique n'en favorisait la mise en œuvre ?

Dans le même temps, le poids persistant de la dette publique extérieure bloque, dans ces pays, toute politique économique digne de ce nom.

C'est dans ce cadre que doit s'examiner la coopération commerciale entre l'Union européenne et la plupart des pays tiers.

Mais ce cadre est aussi conditionné par une autre construction politique européenne que celle que nous connaissons aujourd'hui.

En effet, les négociations de l'Uruguay Round se sont déroulées au travers d'un échange entre gouvernements, la Commission européenne agissant sous mandat du Conseil de l'Union.

Or, le problème du développement des zones de libre-échange posé judicieusement dans la question de notre collègue M. Genton est aussi de caractère institutionnel : en effet, la Commission continue de négocier des accords

particuliers sans contrôle effectif et réel des ministres concernés, sans même mettre en synergie les compétences respectives de chaque commissaire.

Les commissaires européens, singulièrement Sir Leon Brittan, tentent, d'une certaine façon, de faire rentrer par la fenêtre ce à quoi la négociation du GATT avait plus ou moins fermé la porte !

M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne. Eh oui !

M. Jean-Luc Bécart. On parle, en effet, de la mise en œuvre d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud, ce qui peut se concevoir dans le nouveau contexte politique né dans ce pays après l'abolition du système d'apartheid, ou encore entre l'Europe et, respectivement, le Maroc et l'Algérie.

Ces deux derniers accords portent bien entendu sur la conception que nous pouvons avoir des relations de l'Union avec les autres pays de la zone méditerranéenne.

Mais plus étonnant, de prime abord, est l'accord à l'étude entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique, alors même que chacun sait que les relations commerciales que nous entretenons avec ce pays sont d'abord et avant tout des relations de concurrence rude, pour ne pas dire de guerre commerciale ouverte sur les marchés.

Que comptent tirer de tels accords les commissaires européens ? Le bénéfice d'un petit droit d'entrée sur le marché américain pour quelques produits, tandis que les sociétés transnationales d'origine américaine viendraient s'assurer des positions nouvelles sur le marché européen, déstabilisant la logique des accords du GATT et mettant en cause nos productions agricoles, textiles, nos activités culturelles, notre rôle dans le secteur des hautes technologies, notamment en matière spatiale ou aéronautique ?

Il est vrai que l'Union européenne est constituée de quinze Etats souverains, dont les atouts industriels, commerciaux et financiers sont disparates. La définition des termes de la négociation du cycle d'Uruguay pour ce qui concerne l'Union l'a suffisamment montré.

Nombre de nos compétences, de nos atouts sont particuliers à notre pays, et force est de constater que la position du Royaume-Uni, depuis si longtemps tête de pont des intérêts nord-américains dans la Communauté, était pour le moins quelque peu différente sur de nombreux aspects.

Les garanties offertes par l'Organisation mondiale du commerce sont fragiles, mais elles seraient, semble-t-il, encore trop pesantes pour nos « partenaires » nord-américains.

On doit réellement se demander toutefois ce qui conduit des commissaires européens à ouvrir encore la boîte de Pandore et à le faire sans le moindre contrôle des autorités politiques compétentes.

N'y a-t-il pas là, mes chers collègues, une illustration du manque flagrant de transparence et de démocratie qui accompagne, depuis l'origine, la construction européenne ?

On est même en droit de se demander quels intérêts servent des fonctionnaires européens si pleins de zèle pour faire valoir des vues libre-échangistes au moment où nous sommes notamment confrontés à une nouvelle phase de récession économique dans les principaux pays de l'Union remettant en cause les critères de convergence de Maastricht.

Au-delà de cette dérive libre-échangiste, c'est une fois de plus l'ensemble du fonctionnement institutionnel de l'Union européenne qui est en cause et sur lequel nous devons nous interroger.

Il importe en effet d'aller plus loin et de savoir si le développement des échanges extérieurs de la Communauté doit ou non se traduire, comme trop souvent dans le passé, par des suppressions massives d'emplois, le démantèlement de branches industrielles et d'atouts économiques, la remise en cause du développement social de chacun des pays membres de l'Union et la délocalisation organisée des richesses créées et des capitaux ?

C'est sous le bénéfice de ces observations que notre assemblée se doit, selon nous, de donner mandat au Gouvernement de faire valoir les intérêts fondamentaux de notre pays, en mettant un terme à des procédures discutables conçues sans consultation des acteurs de la vie économique et sociale de chaque pays de l'Union.

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

M. Bernard Joly. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'adresse tout d'abord mes remerciements à l'éminent président de la délégation pour l'Union européenne d'avoir permis au Sénat de débattre aujourd'hui de l'épineux problème des zones de libre-échange. Objet de multiples débats nourris, cette question relance en effet la discussion sur l'élaboration de notre système commercial et sur l'éventualité d'ouvrir largement nos frontières à un plus grand nombre de pays.

Dans mon propos, je rappellerai qu'il existe selon un rapport publié en avril 1995 par l'Organisation mondiale du commerce, cent huit zones de libre-échange, dont la zone APEC, zone de coopération économique en Asie Pacifique, ou le marché commun de l'Amérique du Sud, le MERCOSUR, ne sont que les exemples les plus médiatisés.

De plus, le fondement même d'une zone de libre-échange repose sur l'absence de contrôle ou de barrière douanière entre Etats d'un même ensemble. C'est donc fort différent de l'Union européenne, qui, outre la libre circulation des marchandises à l'intérieur de ses frontières intérieures et son respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce vis-à-vis des cent vingt Etats cosignataires de l'accord, dispose d'une entité économique et politique tissant ainsi une interdépendance et une solidarité à quinze.

Deux autres éléments jouent un rôle prépondérant dans la problématique des zones de libre-échange : d'une part, le respect de l'article 24 et des conditions très précises que se sont imposées les Etats membres de l'Organisation mondiale du commerce en matière de constitution de zones de libre-échange, d'autre part, la forte pression qu'exercent certains facteurs géopolitiques, politiques et industriels sur nombre de décideurs nationaux et européens.

Quelle est la situation relative aux zones de libre-échange en 1995 en ce qui concerne l'Union européenne ?

Après s'être engagé dans un processus visant à établir, entre 2000 et 2010, des zones de libre-échange avec les pays d'Europe centrale et orientale et avec les pays du bassin méditerranéen, la Commission européenne, par la voix du commissaire Sir Leon Brittan, a présenté une communication au Conseil dont l'objectif visait à mettre en cohérence les initiatives de la Commission en la matière.

En réaction aux options de la Commission et aux multiples pourparlers engagés par les quatre commissaires européens chargés de la politique commerciale de l'Union, MM. Brittan, Marin, Pinheiro et Van Den Broek, en vue de développer des zones dites de « coopération, de co-influence » ou de « collaboration » avec des pays tiers et des zones de libre-échange, le Conseil des ministres de l'Union européenne a rendu ses conclusions à l'occasion de sa réunion du 22 juin 1995.

Elles soulignent qu'« il conviendra qu'avant toute initiative tendant à la constitution d'une zone de libre-échange, la Commission procède à deux analyses : l'une sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les règles de l'OMC ; l'autre sur les conséquences qu'entraînerait un tel accord sur les politiques communes de l'Union et sur ses relations avec ses principaux partenaires commerciaux ».

A la suite de cette prise de position par le Conseil, la Commission européenne a poursuivi son action en matière de politique extérieure en présentant, en octobre dernier, une demande de mandat de négociation, conformément à l'article 113 du traité de l'Union européenne, en vue d'établir une zone de libre-échange avec l'Afrique du Sud.

Il faut malheureusement regretter que, en dépit de l'application rigoureuse de la procédure en vigueur, la présentation des analyses requises par le Conseil sur la compatibilité d'une telle démarche avec les règles de l'OMC ainsi qu'avec nos politiques et nos engagements commerciaux ait été omise. C'est pourquoi la Commission s'est vu refuser par une majorité d'Etats membres, dont la France, le mandat de négociation qu'elle avait demandé.

Mes chers collègues, la démarche de la Commission européenne en ce qui concerne l'Afrique du Sud n'est qu'un exemple parmi de nombreux autres, mais il est tout à fait révélateur du problème. La France n'est nullement opposée à la conclusion d'accords de libre-échange. Elle encourage néanmoins dans ce domaine une démarche réfléchie et pragmatique, afin que ne soient lésés en rien ses engagements communautaires et commerciaux ni ses propres intérêts économiques.

La France et ses partenaires européens souhaitent, en fait, être en mesure d'évaluer, *a priori* et concrètement, le poids des conséquences positives et négatives que la conclusion d'un accord de libre-échange avec un Etat désigné ferait peser sur l'équilibre de l'Union. Voilà ce que notre pays attend de la Commission européenne. Nous souhaitons disposer d'outils précis de réflexion et non être placés devant l'alternative : accepter ou refuser.

Au demeurant, il est certain qu'un projet de zone de libre-échange avec l'Afrique du Sud présente nombre d'attraits industriels pour l'Union européenne. Il comporte cependant des aspects qui pourraient jouer au détriment de nos productions agricoles européennes ou originaires des Etats ACP et pourrait remettre en cause les accords qu'il a été si difficile de conclure avec les pays du bassin méditerranéen, notamment dans le domaine des fruits et légumes.

S'agissant de l'ambition du commissaire Sir Leon Brittan relative à la création d'une zone transatlantique, le plan d'action qui a été arrêté n'entre pas dans le cadre d'une zone de libre-échange. Il vise plutôt à fluidifier les relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis en permettant une meilleure cohésion entre les législations respectives, les systèmes de certification et les douanes.

Les Etats-Unis ne se risqueront vraisemblablement pas à entreprendre une telle démarche dans la période pré-électorale actuelle : il leur serait alors nécessaire de renoncer à leur dispositif de législation protectrice, dont le fameux *Buy american Act*, ainsi qu'aux avantages agricoles obtenus dans le cadre des accords du GATT ; il leur faudrait enfin accepter de reconsidérer la position dominante du dollar dans le domaine commercial.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, pour conclure, je dirai qu'il ne me semble pas acceptable de placer nos concitoyens devant un fait accompli si peu de temps après la signature des accords de Marrakech et la création de l'Organisation mondiale du commerce, pour leur imposer des frontières toujours plus ouvertes et une concurrence toujours plus rude. Rome ne s'est pas faite en un jour, l'Europe non plus !

J'ajouterai que nul ne peut ignorer la tension que fait peser sur le fragile équilibre des échanges mondiaux et européens la constitution de zones de libre-échange un peu partout dans le monde. Il faut cependant observer que les critères d'ordre géographique et géopolitique semblent prévaloir en la matière : il n'est qu'à considérer l'exemple de l'ALENA, accord entre Etats du centre et du nord de l'Amérique, ou de l'ASEAN, accord entre Etats asiatiques, pour en être convaincu. Pourquoi en irait-il autrement pour l'Europe ? C'est la raison pour laquelle il nous faudra lier les Etats de l'Union européenne aux Etats d'Europe centrale et orientale - à terme à la Russie - tout autant qu'aux Etats du bassin méditerranéen.

Les sénateurs du groupe du RDSE, dans leur grande majorité, partagent le point de vue que je viens de vous exposer et qui présente, vous le voyez, monsieur le ministre, nombre de convergences avec le propos liminaire que vous nous avez tenu.

A la hâte et à la précipitation il faut préférer une approche réfléchie et cohérente qui nous ouvre des marchés sans pour autant mettre nos producteurs en péril. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste.*)

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

M. Philippe François. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la question dont nous débattons aujourd'hui a été posée fort à propos par M. Genton, que je tiens à remercier de son initiative.

En effet, si les zones régionales de libre-échange régies par l'article XXIV du GATT se sont multipliées dans toutes les régions du monde depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, on connaît, depuis la fin des années quatre-vingt, une recrudescence des ententes régionales douanières, telles que l'ALENA, la CEFTA, le MERCOSUR ou l'APEC.

Parallèlement à ce développement, le cycle de l'Uruguay, dans le cadre multilatéral des accords du GATT, a abouti à l'ensemble le plus complet de mesures de libéralisation des échanges jamais négocié, en particulier dans le domaine de l'agriculture, des services, de la propriété intellectuelle et des investissements.

L'Union européenne n'est pas en reste dans cette grande mode de libre-échange. Dans le cadre de la politique commerciale commune, l'Europe a conclu de nombreux accords bilatéraux comportant des clauses de suppression des tarifs douaniers avec des partenaires considérés comme privilégiés tels que les pays Baltes, les pays d'Europe centrale et orientale, Israël, le Maroc, la Tunisie, la Suisse, Chypre, Malte, etc.

L'Union européenne ne s'est pas arrêtée là. Elle a aussi conclu des accords préférentiels avec d'autres ententes régionales : c'est le cas de l'accord-cadre interrégional de

coopération commerciale et économique conclu le 14 décembre 1995 avec le MERCOSUR. Cet accord vise à l'implantation, dans le futur, d'une vaste zone de libre-échange entre deux grands ensembles économiques, la première puissance commerciale du monde et la quatrième. L'ère de la libéralisation progressive des échanges commerciaux devrait s'ouvrir en 2001 entre les deux unions douanières.

Il n'est pas nécessaire de citer tous les accords conclus par l'Union européenne et qui doivent conduire à l'instauration d'une zone de libre-échange ; mais l'énumération que je viens de faire montre déjà à quel point la tendance est forte, bientôt trop forte.

La Commission européenne a de nombreux autres projets.

Ainsi l'accord de partenariat avec la Russie et l'Ukraine prévoit-il la possibilité de créer une zone de libre-échange à l'occasion de sa révision en 1998.

On parle aussi beaucoup de bâtir une vaste zone euro-méditerranéenne d'ici à 2010.

Par ailleurs, des négociations sont en cours avec l'Égypte et le Mexique, pour ne citer que ces pays.

Encore plus fort : le projet d'une zone de libre-échange transatlantique fait rêver certains eurotechnocrates hyperlibéraux. C'est d'ailleurs dans notre assemblée que le Premier ministre canadien, M. Jean Chrétien, a lancé cette idée en décembre 1994. Pourquoi, demandait-il alors, ne pas engager la réflexion vers un accord global de libéralisation des échanges entre l'ALENA et l'Union européenne ?

On comprend fort bien que le Canada ressent l'urgence nécessaire de diversifier ses échanges alors que ce pays exporte à plus de 80 p. 100 vers un seul destinataire, les États-Unis. Mais l'on comprend aussi que ce projet satisferait beaucoup ceux - et je ne cite pas les États-Unis - qui ont combattu la reconnaissance de la spécificité des domaines culturel et agricole lors des négociations du cycle de l'Uruguay, ainsi que ceux-là même qui, aujourd'hui, disent officiellement que leur objectif commercial principal est de détruire l'unité économique et agricole de l'Europe.

C'est pourquoi la réaction négative de la France, soutenue fort heureusement par de nombreux autres États membres de l'Union européenne, me semble totalement justifiée.

M. Emmanuel Hamel. Totalement !

M. Philippe François. En mars 1995, la Commission européenne avait déjà publié une communication relative à l'évaluation des zones de libre-échange. Mais les principes définis dans ce but n'ont jamais été appliqués du fait de la carence de la Commission.

Il convient de retenir toutefois que cet élan libre-échangiste a amené le Conseil des ministres de l'Union européenne à exiger de la Commission qu'elle procède à une analyse des conséquences potentielles des accords de libre-échange pour les politiques communautaires et pour la compétitivité des entreprises européennes. Et, en la matière, n'oublions pas, vous l'avez rappelé, monsieur le ministre, et je vous en remercie, que c'est au Conseil des ministres de prendre les initiatives et d'exiger de la Commission qu'elle les suive, en tant que mandataire et seulement en tant que tel.

La réaction du Conseil, cependant, n'a pas empêché Sir Leon Brittan - voilà un citoyen de Sa Majesté qui, ce matin, doit avoir les oreilles qui sifflent - vice-président

de la Commission chargé des relations commerciales extérieures, de se faire le chantre du projet de marché commun transatlantique.

Certains membres de la Commission se sont d'ailleurs inquiétés, en novembre dernier, de la surenchère libre-échangiste, et les services de l'organe bruxellois ont été chargés d'élaborer un « tableau de bord » - je reprends leur expression - pour faire le point de tous les accords de libre-échange conclus ou en cours de négociation. Monsieur le ministre, j'espère que vous pourrez nous donner l'assurance que vous avez été tenu au courant de cette démarche, ce qui me paraît le minimum !

Il ne s'agit pas ici de faire le procès du libre-échange. L'Union européenne a toujours pratiqué un régionalisme ouvert, et la France est la première à prôner la transparence du commerce mondial, mais il est temps d'ouvrir le débat à l'échelle des Quinze : une politique de libéralisation désordonnée des échanges va-t-elle vraiment dans le sens de l'intérêt européen ?

M. Emmanuel Hamel. Non !

M. Philippe François. L'Europe a toujours été une Europe ouverte et elle doit le demeurer, mais il ne faut pas la transformer en « une Europe offerte », comme le dit si bien notre collègue M. Maurice Schumann.

C'est, tout d'abord, une question de principe. Tous les vrais partisans de la construction européenne ne peuvent qu'être farouchement opposés à la dilution de l'Europe dans une vaste zone à objectif uniquement commercial, alors que seule l'Europe, construite par la volonté politique des États pourra redonner l'espoir aux Européens.

Notre position se fonde également sur les problèmes liés aux théories libre-échangistes, qui n'ont souvent comme raison d'être que la seule action de certains groupes d'intérêts.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Philippe François. Ces théories ne fonctionnent réellement que dans le cadre d'ensembles régionaux regroupant des pays homogènes sur le plan économique et politique. En outre, elles ne tiennent généralement pas compte du coût du passage au libre-échange généralisé, qu'il s'agisse des industries détruites - la sidérurgie, le textile, la construction navale en sont de tristes exemples - ou des dommages subis par les salariés mis au chômage.

Le protectionnisme peut être très nuisible, certes, aux relations intracommunautaires. On a pu en constater les effets avec les dévaluations compétitives effectuées par certains pays membres, ce qui renforce la nécessité du passage à la monnaie unique. Vous avez d'ailleurs insisté sur ce point, monsieur le ministre, et nous sommes bien persuadés que vous faites le maximum pour défendre les intérêts de notre pays dans cette situation délicate.

Toutefois, le libre-échange mondial n'est pas forcément la panacée. Même les partisans forcenés de la libéralisation du commerce mondial reconnaissent que les perdants, au sein des économies développées, sont avant tout les salariés non qualifiés ainsi que les industries les plus fragiles et les plus petites.

De plus, nous n'avons pas encore totalement intégré la réforme issue des négociations de l'Uruguay Round qui a institué l'Organisation mondiale du commerce le 1^{er} janvier 1995 et qui a introduit une forte réduction tarifaire : les droits de douane ont diminué en moyenne de 40 p. 100.

Il serait donc plus sage de tirer d'abord les conséquences de cette évolution multilatérale du commerce mondial avant de multiplier les accords bilatéraux.

L'ouverture à la concurrence mondiale est inéluctable, mais elle doit être bien faite, bien préparée. C'est tout le sens de notre inquiétude. On ne peut à la fois chercher à instaurer des règles de commerce plus équilibrées et plus transparentes, puisque tel est l'objectif déclaré de la nouvelle Organisation mondiale du commerce, à établir des relations privilégiées pour préparer l'adhésion des pays qui seront appelés à devenir membres à part entière de l'Union européenne, à renforcer notre intégration économique interne et, dans le même temps, saper tous ces efforts par une politique libre-échangiste désordonnée, sans réflexion politique, institutionnelle et économique.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Philippe François. Il faut comprendre que la multiplication quasi sauvage des accords de libre-échange sonne le glas des politiques communautaires.

Je prendrai l'exemple de la politique agricole commune, la PAC, que je connais bien.

Cette politique a été bâtie sur le principe de la préférence communautaire. Grâce au Gouvernement français et à son ministre des affaires étrangères de l'époque, M. Alain Juppé, qui a rejeté en 1993 le désastreux préaccord de Blair House, le pire pour nos agriculteurs a pu être évité lors des négociations du GATT. Ceux-ci doivent néanmoins s'adapter à une nouvelle PAC qui leur est, chacun le sait, défavorable.

Désormais, l'Union européenne doit préparer l'évolution de cette politique communautaire dans la perspective des futurs élargissements. La libéralisation totale des échanges est donc en opposition complète avec les objectifs actuels de l'Union ; elle signifierait la mort de la plus ancienne politique commune de l'Europe.

Monsieur le ministre, je suis persuadé que vous avez pris conscience de cette inquiétude, qui est aussi celle de tous les Français, face aux difficultés de nos industries, de notre agriculture, et qui est aussi le reflet d'une angoisse concernant l'avenir de notre pays et de l'Union européenne. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. Michel Barnier, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Michel Barnier, ministre délégué. Au terme de ce débat, je voudrais redire ma gratitude à M. le président Genton, ainsi qu'aux membres de la délégation qu'il anime, pour l'initiative qu'il a prise en suscitant ce débat.

Est-il besoin de rappeler la disponibilité du Gouvernement pour poursuivre le dialogue avec le Sénat sur ce sujet comme sur d'autres ? Il est clair que nous aurons de nouveau l'occasion d'aborder ces questions tant elle touchent à la conception que nous nous faisons de l'Europe, en même temps qu'à la situation de l'économie et de l'emploi en France.

Monsieur Penne, vous avez souligné le caractère évolutif des négociations commerciales multilatérales, évoquant ce qui illustre peut-être le mieux la lenteur de ce processus. Après vous, je veux rappeler qu'il a fallu attendre 1994 pour que, à Marrakech, l'OMC soit effectivement mise en place, alors que la décision de sa création avait été prise en 1948, à La Havane.

C'est vrai, l'OMC telle qu'elle existe aujourd'hui ne prend pas en compte toutes les données du commerce international. Aussi bien peut-on considérer que le processus n'est pas encore achevé. La Russie et la Chine, par exemple, n'en font pas partie. De même, les PECO n'y

jouent pas encore un rôle suffisant ; il est vrai qu'ils sont encore très handicapés par la parenthèse communiste qu'ils ont connue dans un passé récent.

L'entrée de ces pays dans l'OMC est un défi pour nous et pour nos entreprises. C'est pourquoi nous sommes extrêmement attentifs aux négociations qui sont en cours avec la Chine, l'accès à ce marché pour nos produits devant être réel.

Nous nous devons également d'être vigilants pour que ne soient pas remises en cause nos relations privilégiées avec certains pays. Plusieurs d'entre vous, MM. François et Joly notamment, ont évoqué la convention de Lomé, et j'en ai moi-même dit quelques mots dans mon propos liminaire : nous veillerons à ce que l'Uruguay Round ne remette pas en question les préférences que nous avons accordées à ces pays, dont beaucoup nous sont d'ailleurs très proches.

Nous agissons de même avec les PECO dans les années à venir puisque ces pays sont appelés à rejoindre l'Union.

Toujours dans le même esprit, la France souhaite qu'une réflexion horizontale s'engage au sein de l'OMC sur la compatibilité entre les accords de libre-échange qui se développent et les règles multilatérales de l'OMC qui doivent primer.

MM. Bécart et François nous ont fait part de leur crainte de voir se développer à l'échelle planétaire un libre-échangisme tous azimuts, à l'initiative de certains membres de la Commission européenne.

Aujourd'hui, il a été beaucoup question de Sir Leon Brittan : c'est vrai, ses oreilles ont dû siffler ! Sir Leon Brittan, qui a été dans son propre pays un homme politique de premier plan, a une grande intelligence politique et, pour l'avoir rencontré récemment, je crois pouvoir indiquer qu'il est attentif à ce qui se dit dans tous les parlements nationaux de l'Union, pas seulement dans celui de Grande-Bretagne. Bien entendu, dès que je m'entretiendrai de nouveau avec lui, je ne manquerai pas de me faire l'écho des préoccupations que vous avez exprimées. Voilà pourquoi un tel débat, que vous avez provoqué, est utile au Gouvernement !

M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne. Nous l'avons aussi provoqué un peu à son intention !

M. Michel Barnier, ministre délégué. Pouvoir m'appuyer sur le fait que le Sénat a consacré une demi-journée de son ordre du jour à cette question est, je vous prie de le croire, mesdames, messieurs les sénateurs, un élément important dans les discussions que j'aurai avec Sir Leon Brittan. Il ne s'agit pas de diaboliser celui-ci ; il s'agit plutôt de le convaincre ou, du moins, de discuter avec lui avec beaucoup de ténacité, ce que nous faisons.

Monsieur Bécart, vous avez également fait part de vos préoccupations quant aux répercussions de cet accord de libre-échange sur les pays en voie de développement. Ces préoccupations, le Gouvernement les partage très largement.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous veillons à encadrer strictement les initiatives de la Commission, notamment vis-à-vis des Etats-Unis, ainsi que je l'ai souligné dans mon propos liminaire. Nous sommes attentifs aux conséquences qu'elles peuvent avoir à la fois pour nos propres opérateurs économiques et pour les pays en développement avec lesquels nous avons passé des accords préférentiels, en particulier les pays ACP.

Ainsi la Commission doit-elle systématiquement fournir une étude relative aux effets éventuels des zones de libre-échange sur les accords préférentiels qui ont déjà été conclus.

Plusieurs d'entre vous, notamment MM. Genton, Penne et Joly, ont mentionné l'APEC - *Asia-Pacific Economic Cooperation* - qui rassemble les pays riverains du Pacifique. Il ne s'agit pas, encore, à l'heure actuelle, d'une zone de libre-échange puisque l'objectif de la création d'une telle zone a été fixé pour 2010.

Je tiens à préciser que nous ne restons pas passifs face à ce secteur en plein essor. Nous ne nous contentons pas d'assister en spectateurs, en baissant les bras, au développement du dialogue économique entre l'Asie et l'Amérique. A l'initiative commune de Singapour et de Paris, se réunira le 2 mars, à Bangkok, le premier sommet Europe-Asie ; le président Jacques Chirac y participera personnellement.

Avec cette grande structure de dialogue, à vocation essentiellement économique et commerciale, entre l'Europe et l'Asie, nous nous dotons d'un instrument fort utile, propre à créer un environnement favorable à l'expansion de nos entreprises dans cette région du globe, celle qui connaît probablement aujourd'hui la plus forte croissance.

M. Joly a évoqué l'Afrique du Sud. C'est un sujet que j'avais moi-même abordé tout à l'heure pour dire la grande prudence avec laquelle il doit être traité, selon nous, prudence que nous avons marquée hier encore au Conseil des affaires générales. C'est en effet pour nous un dossier qui illustre parfaitement l'application qu'il convient de faire des procédures dégagées en juin 1995, sous la présidence française, pour tout ce qui concerne ces questions commerciales.

Indépendamment de l'importance politique majeure qui s'attache à la conclusion d'un accord avec l'Afrique du Sud, nous veillerons à faire réellement précéder toute initiative de libre-échange avec ce pays d'études d'impact, au regard non seulement de la compatibilité avec l'OMC, mais aussi du fonctionnement des politiques communes et des accords préférentiels de l'Union. C'est seulement à la lumière de ces études d'impact que le Conseil se prononcera dans les prochains mois.

Telle est notre détermination vis-à-vis de l'Afrique du Sud, en particulier.

Monsieur François, vous avez rappelé avec beaucoup de justesse les projets en cours, les objectifs lointains que nous nous sommes fixés pour rapprocher l'économie européenne de celle de la Russie, des pays méditerranéens et des PECO. En vérité, votre angoisse est partagée par nombre de vos collègues, et je tiens à vous apporter quelques apaisements.

N'ayons pas peur des relations commerciales. Bien sûr, nous ouvrons nos marchés, mais nous le faisons sous certaines conditions et nous avons aussi, en contrepartie, accès aux marchés des autres.

J'ai évoqué tout à l'heure les dirigeants agricoles, qui se préparent intelligemment à l'élargissement. Le président de la FNSEA me disait récemment que, si le rapprochement entre l'Union et ces pays permet à ceux-ci de voir progresser leur niveau de vie, nous devrons certes accueillir chez nous certains de leurs produits, mais nous pourrions aussi proposer nos propres produits agricoles à 100 millions de consommateurs supplémentaires.

C'est d'ailleurs, finalement, ce qui s'est passé avec l'Espagne : nous avons exprimé beaucoup de craintes préalables à l'élargissement de l'Europe à l'Espagne, pour constater aujourd'hui que, au fond, si nous accueillons

des produits espagnols au sein de l'Union, nous exportons aussi vers ce marché, caractérisé par une forte expansion.

Voilà pourquoi nous ne devons pas avoir peur. Simple-ment, il nous faut procéder, comme vous l'avez dit les uns et les autres, avec davantage de méthode, en évitant le foisonnement d'initiatives que personne ne peut contrôler tant elles sont nombreuses.

Nous voulons maintenant savoir où nous allons, y aller avec rigueur et de manière planifiée. C'est ce que nous avons commencé à faire en essayant de mettre de l'ordre, en rappelant les prérogatives du Conseil européen par rapport à la Commission et en demandant à la Commission de faire elle-même preuve de plus de rigueur.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le modèle européen que nous voulons, nous, Français, depuis les premières initiatives des pères fondateurs de l'Europe, depuis l'action déterminée du général de Gaulle pour mettre en œuvre le traité de Rome, à partir de 1958, ce n'est pas celui qui vise à faire du commerce et du profit le plus vite possible et avec tout le monde, de manière désordonnée. Le modèle européen que nous voulons construire ou consolider, c'est davantage que cela : c'est un modèle de civilisation, dans lequel, bien sûr, on fait du commerce, mais dans certaines conditions et suivant certaines règles, d'abord à l'intérieur de l'Union, mais aussi à l'extérieur.

Il ne s'agit pas de commerce à tout va et avec tout le monde. Le modèle européen s'appuie sur ce qu'est la civilisation européenne, en particulier sur le respect des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen.

A cet égard, je veux également mentionner ici la question des services publics. Peut-être en débattons-nous un autre jour, si M. le président Genton en prend l'initiative. L'idée de service public n'est pas une idée strictement française, pour laquelle nous devrions nous battre dos au mur. Je suis convaincu, et je le dis au sein des institutions européennes, que l'idée française du service public, en ce qu'elle permet d'apporter aux citoyens des services de base, dans des zones isolées, n'intéresse pas que la France. C'est une idée juste pour tous les pays européens, même si chacun garde la liberté de la mettre en œuvre avec ses propres méthodes.

Je me suis efforcé, mesdames, messieurs les sénateurs, de répondre aux préoccupations, aux inquiétudes, voire à l'angoisse que vous avez exprimées en vous faisant part de notre vigilance quant à l'application, par le Conseil et la Commission, des règles économiques et commerciales dont nous avons obtenu la définition. Mais je tenais aussi à vous dire que le Gouvernement se bat, avec votre concours et votre soutien, s'agissant de ce modèle européen, pour la promotion de quelque chose qui va bien au-delà de simples questions de commerce et d'argent, pour quelque chose de bien supérieur, me semble-t-il. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur les travées socialistes.*)

M. le président. Le débat est clos.

L'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à seize heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures trente, est reprise à seize heures cinq, sous la présidence de M. Jacques Valade.*)

PRÉSIDENCE DE M. JACQUES VALADE
vice-président

M. le président. La séance est reprise.

5

COMMUNICATION

M. le président. La conférence des présidents a décidé que les délais limites pour le dépôt des amendements à la proposition de loi tendant à créer un office parlementaire d'amélioration de la législation et à la proposition de loi tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques sont reportés à la fin de chaque discussion générale.

Par ailleurs, la proposition de loi tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques sera, en tout état de cause, examinée lors de la séance de nuit.

6

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

M. le président. La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat, sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement :

A. - Mercredi 31 janvier 1996 :

A quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire (n° 156, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé :

- au mardi 30 janvier, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;

- à quatre heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mardi 30 janvier.

B. - Jeudi 1^{er} février 1996 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire (n° 156, 1995-1996).

A quinze heures :

2° Questions d'actualité au Gouvernement.

L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures.

Ordre du jour prioritaire

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

C. - Mardi 6 février 1996 :

A neuf heures trente :

1° Douze questions orales sans débat :

N° 255 de M. Nicolas About à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (statut des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, les ATSEM).

N° 251 de M. Charles Descours à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme (TGV Lyon-Turin).

N° 257 de M. Alain Dufaut à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme (assouplissement de la procédure définie par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme dans le cadre de la préparation des plans de prévention des risques).

N° 258 de M. René Rouquet à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme (protection des riverains de la gare d'Alfortville - Maisons-Alfort contre les nuisances sonores).

N° 260 de M. Philippe Madrelle à M. le ministre de l'intérieur (maintien des maîtres nageurs sauveteurs des compagnies républicaines de sécurité pour la surveillance des plages).

N° 243 de M. Daniel Eckenspieller à Mme le ministre de l'environnement (circulaire relative aux conditions provisoires d'évacuation des résidus d'incinération par lit fluidisé).

N° 248 de M. Ivan Renar à M. le ministre de la culture (situation de la presse écrite).

N° 249 de M. Ivan Renar à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications (crise de l'industrie du textile et de l'habillement dans le Nord - Pas-de-Calais).

N° 256 de Mme Janine Bardou à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (conséquences de l'enregistrement de la dénomination « Feta » comme appellation d'origine protégée, exclusivement pour les productions grecques).

N° 252 de Mme Maryse Bergé-Lavigne à M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration (fermeture du centre radiomaritime de Saint-Lys, Haute-Garonne).

N° 259 de M. Christian Demuyne à M. le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat (traitement des entreprises en difficulté).

N° 250 de M. Charles Descours à M. le ministre délégué au budget (franchise postale).

Ordre du jour prioritaire

2° Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération et d'union douanière entre la Communauté économique européenne et la République de Saint-Marin (n° 174, 1995-1996).

A seize heures :

Ordre du jour prioritaire

3° Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, instituant les lois de financement de la sécurité sociale (n° 180, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé :

- au mardi 6 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi constitutionnelle ;

- à cinq heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le lundi 5 février.

En outre, la conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à un scrutin public à la tribune lors du vote sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle.

D. - Mercredi 7 février 1996 :

Ordre du jour prioritaire

A neuf heures trente et à quinze heures :

1° Suite du projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux relations financières avec l'étranger en ce qui concerne les investissements en France (n° 182, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au mardi 6 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

E. - Jeudi 8 février 1996 :

Ordre du jour prioritaire

A neuf heures trente et à quinze heures :

1° Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille.

2° Projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales (n° 171, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé :

- au mercredi 7 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;

- à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 7 février.

F. - Mardi 13 février 1996 :

Ordre du jour établi en application de l'article 48, troisième alinéa, de la Constitution

A neuf heures trente et à seize heures :

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à favoriser l'expérimentation relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et modifiant l'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (n° 94, 1995-1996).

G. - Mercredi 14 février 1996 :

A quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant création d'un fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi (n° 147, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au mardi 13 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

2° Projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire (n° 158, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au mardi 13 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

H. - Jeudi 15 février 1996 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite du projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire.

2° Troisième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux transports (n° 181, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au mercredi 14 février, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.

A quinze heures :

3° Questions d'actualité au Gouvernement.

L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures.

Ordre du jour prioritaire

4° Suite de l'ordre du jour du matin.

La conférence des présidents a retenu la date du mardi 20 février 1996, à seize heures, pour l'éloge funèbre de Claude Cornac.

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents relative à la tenue des séances ?...

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents s'agissant de l'ordre du jour établi en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution ?

Ces propositions sont adoptées.

7

**RENOUVELLEMENT DES MEMBRES
DE L'ASSEMBLÉE TERRITORIALE
DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

**Adoption d'une proposition de loi
organique déclarée d'urgence**

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi organique (n° 172, 1995-1996), adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relative à la date de renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française. [Rapport n° 183 (1995-1996).]

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

M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué à l'outre-mer. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens tout d'abord à remercier M. Lanier de la qualité de son rapport.

Le Gouvernement a adhéré sans réserve à l'initiative du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Cette proposition de loi organique est avant tout motivée par des raisons pratiques.

Je rappelle les éléments essentiels de ce dossier.

L'assemblée territoriale de la Polynésie française dans sa composition actuelle a été élue le 17 mars 1991. La durée du mandat de ses membres étant de cinq ans, son renouvellement doit intervenir au plus tard le 17 mars 1996 et la campagne électorale débiter dès ce mois de février.

Or, le 22 février prochain, vous examinerez deux projets de loi, l'un organique, l'autre simple, tendant à réformer profondément le statut de la Polynésie française. Ces

textes, sur lesquels l'Assemblée nationale doit se prononcer demain, modifiant notamment les répartitions de compétence et le fonctionnement des institutions propres à ce territoire.

Les attributions des membres de l'assemblée territoriale - dans le projet du Gouvernement, ils prennent le titre de « députés territoriaux » - seront sensiblement différentes de celles qui leur étaient jusqu'à présent imparties. Le renouvellement de l'assemblée territoriale au moment même où se discute la réforme du statut de la Polynésie française apparaît, par conséquent, difficile, voire inopportun à deux titres.

Tout d'abord, les candidats aux élections à l'assemblée territoriale doivent pouvoir connaître avec certitude le contenu et les conditions d'exercice du mandat auquel ils postulent et qu'ils exerceront s'ils sont élus.

Ensuite, les électeurs doivent pouvoir choisir en pleine connaissance de cause, en sachant clairement ce pourquoi ils mandateront leurs représentants. Le nouveau statut est en effet au cœur de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer telle qu'elle est prévue à l'article 74 de la Constitution.

Sur le plan juridique, je partage votre analyse très complète, monsieur le rapporteur : en théorie, la discussion en cours d'un nouveau statut n'interdit pas le déroulement des opérations électorales.

Mais elle conduit nécessairement à s'interroger sur la pertinence de la date de ces élections et sur les difficultés résultant, pour la clarté du débat de la campagne électorale, de la concomitance d'une réforme statutaire en cours d'examen et d'une consultation au suffrage universel.

Pour ces raisons, le report de la date des élections au mois de mai, soit de l'ordre de deux mois, me semble une mesure de bonne administration et de respect envers les citoyens ; il ne faut pas y voir autre chose.

Les trois articles sur lesquels vous devez vous prononcer sont indissociables : le premier renvoie au mois de mai 1996 la date des élections ; le deuxième reporte en conséquence l'élection d'un nouveau président et d'un nouveau bureau de l'assemblée territoriale, élection qui devait avoir lieu en mars ; et le troisième organise, en tenant compte des nouvelles dates, les modalités de financement de la campagne électorale.

Leur forme organique résulte, vous le savez, de l'article 74 de la Constitution tel qu'il a été modifié le 25 juin 1992.

L'assemblée territoriale de la Polynésie française a émis un avis favorable sur ce texte.

Je voudrais toutefois souligner, mesdames, messieurs les sénateurs, que le Gouvernement n'a pas entendu préjuger votre vote. C'est pourquoi le décret fixant la date des élections au 17 mars 1996 a été publié au *Journal officiel* de la République française et dans le territoire dans les délais légaux. Cependant, dans le même temps, l'existence de la proposition de loi organique a été portée à la connaissance des responsables du territoire et des maires en particulier, sur qui repose le bon déroulement des opérations électorales.

Il n'en reste pas moins nécessaire que les électeurs polynésiens et les candidats soient fixés très rapidement sur la date qui sera finalement retenue pour cette consultation. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement vous a demandé d'examiner ce texte en urgence. Je souhaite, en effet, que celui-ci, si le Parlement l'adopte, puisse être promulgué au plus tard le 9 février prochain ;

ce devrait être la date d'ouverture de la campagne officielle dans le cas où les opérations électorales se tiendraient le 17 mars 1996.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la proposition de loi organique qui vous est soumise constitue une initiative opportune, qui permet d'améliorer les conditions dans lesquelles les citoyens vivant en Polynésie française choisiront leurs représentants territoriaux. C'est pourquoi je vous demande de l'adopter. (*Applaudissements.*)

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

M. Lucien Lanier, 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, la proposition de loi organique, présentée par le président Pierre Mazeaud à l'Assemblée nationale et adoptée par celle-ci le 17 janvier dernier, tend à différer de deux mois, ainsi que vous venez de l'indiquer, monsieur le ministre, les élections à l'assemblée territoriale de la Polynésie française.

Ces élections sont en effet régies par la loi du 21 octobre 1952, modifiée par la loi du 18 décembre 1985.

Aux termes de ces deux textes, la durée du mandat des quarante et un membres de l'assemblée territoriale est fixée à cinq ans, avec renouvellement intégral à chaque échéance.

Or, dans sa composition actuelle, l'assemblée territoriale de la Polynésie française a été élue le 17 mars 1991. Son renouvellement doit donc intervenir au plus tard le 17 mars 1996, et la campagne électorale devrait commencer dès ce mois de février.

C'est la raison pour laquelle a été publié au *Journal officiel*, dans les délais légaux, le décret fixant la date des élections au 17 mars prochain, en vertu duquel le haut-commissaire a pris l'arrêté de convocation des électeurs.

Notons, en effet, que compte tenu des particularités inhérentes à l'étendue du territoire et à son insularité - environ soixante-dix îles habitées - les textes réglementant les élections doivent paraître à une date assez antérieure à leur déroulement.

Telle est donc la situation actuelle, telle qu'elle résulte des textes auxquels la présente proposition de loi prévoit de déroger.

Trois raisons essentielles et de bon sens militent en faveur de cette proposition.

Tout d'abord, nous aurons à examiner, dans le courant du mois de février, deux projets de loi, dont l'un est organique, portant réforme du statut de la Polynésie française. Ces textes, que l'Assemblée nationale doit examiner cette semaine, doivent donc être transmis au Sénat, qui devra en connaître à la fin du mois de février. Ce processus parlementaire devra obligatoirement se conclure par la saisine du Conseil constitutionnel en raison du caractère organique de l'un des textes, conformément à la Constitution qui prévoit, en son article 74, que les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques.

Dans ces conditions, le processus parlementaire concernant l'examen du nouveau statut du territoire peut difficilement aboutir avant le mois de mars. Il y aurait donc concomitance entre la campagne électorale pour les élections à l'assemblée territoriale en Polynésie et le débat au Parlement national sur le nouveau statut.

Cette simultanéité ne paraît pas souhaitable, essentiellement parce que le choix des électeurs polynésiens doit s'exprimer dans la clarté, comme vous l'avez vous-même indiqué, monsieur le ministre, c'est-à-dire en connais-

sance d'un nouveau statut qui devrait modifier non seulement la répartition des compétences et le fonctionnement des institutions propres au territoire, mais aussi les conditions et le contenu du mandat de l'élu.

Une deuxième raison milite en faveur de cette proposition de loi. Elle concerne les contingences spécifiques du territoire. Son éloignement géographique ne permettrait pas à ses élus nationaux d'assumer, le cas échéant, leur participation à la campagne électorale, donc leurs responsabilités politiques locales, et de participer à un débat parlementaire national essentiel pour l'avenir du territoire.

Une troisième raison tient à l'avis favorable émis par l'assemblée territoriale de la Polynésie française, qui observe, notamment, qu'un renouvellement des conseils municipaux est prévu en mars 2001, dans cinq ans, et qu'un décalage de deux mois des élections territoriales permettrait de bien distinguer les deux périodes électorales : municipale et territoriale.

Quoi qu'il en soit, le report envisagé ne crée aucune situation novatrice. Sous la V^e République, nous pouvons citer cinq reports d'élections locales, dont quatre ayant pour objet de dissocier deux échéances électorales, le cinquième, au contraire, organisant leur simultanéité.

Or la proposition de loi qui nous est soumise semble répondre à l'ensemble des critères fixés par la jurisprudence constitutionnelle.

Il paraît cependant nécessaire que la date qui sera finalement retenue soit fixée le plus rapidement possible. La date du 9 février est en effet celle qui est actuellement et légalement retenue pour l'ouverture de la campagne officielle. Voilà qui laisse peu de temps, si le texte est adopté par le Sénat, au Conseil constitutionnel pour se prononcer en connaissance de cause. C'est pourquoi l'urgence a été déclarée pour ce texte.

C'est aussi pourquoi la commission des lois vous propose, mes chers collègues, d'adopter sans modification la proposition de loi organique relative à la date de renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française. (*Applaudissements.*)

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

M. Guy Allouche. Mes chers collègues, nous devons toujours veiller à respecter scrupuleusement le calendrier électoral. Nous sommes démocrates et républicains. Nous pensons que la respiration démocratique du pays et des collectivités territoriales qui le composent a son rythme. Mais, parfois, pour des raisons fortes, sérieuses et motivées, on doit modifier une date d'élection. Tel est l'objet de la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale et qui nous est aujourd'hui soumise.

A cinq reprises, le Conseil constitutionnel a approuvé un report d'élections.

Au mois de décembre 1990, dans l'une de ses décisions, il a estimé que toute prorogation devait avoir un caractère exceptionnel et transitoire. Nous considérons que, en l'occurrence, tel est le cas.

Le groupe socialiste, au nom duquel je m'exprime, approuve le principe du report de mars 1996 à mai 1996 des élections pour le renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française. Il y voit surtout une logique de calendrier, notamment des travaux parlementaires. Il fait siens bien des propos avancés par le rapporteur, M. Lanier, et je tiens à féliciter celui-ci de la clarté et de la précision du rapport qu'il vient de présenter. Cependant, notre approbation ne préjuge en rien l'attitude du groupe socialiste lors du débat sur le futur statut du territoire, qui aura lieu prochainement au Sénat.

Nos compatriotes polynésiens doivent, en effet, se prononcer en connaissant parfaitement le statut qui sera le leur et dont l'assemblée territoriale aura à mettre en œuvre l'ensemble des dispositions.

Il faut éviter les surenchères et la démagogie, surtout à un moment où le territoire de la Polynésie française a besoin de stabilité et de sécurité institutionnelles, qui sont les conditions nécessaires à son développement économique, social et culturel.

Monsieur le ministre, vous le savez, j'ai accompagné le rapporteur, M. Lanier, en mission, et, sur place, avec notre collègue sénateur de la Polynésie française, M. Daniel Millaud, nous avons eu de très nombreux et fructueux contacts. Beaucoup de nos interlocuteurs ont souhaité le report des élections territoriales pour éviter une dérive du débat électoral.

Ce report a cependant provoqué de nombreux et légitimes remous, chacun le comprend. Certains responsables politiques territoriaux, et non des moindres, y ont vu une manœuvre politicienne de l'équipe dirigeante actuelle, qui semble préférer parler plutôt du statut à venir que du bilan de sa propre action. Selon eux, l'équipe dirigeante souhaite déjà mettre à son actif le statut que le Parlement votera prochainement et dont l'élaboration a été confiée aux composantes métropolitaines et polynésiennes du même parti au pouvoir.

Mais je ne reprendrai pas l'ensemble des arguments que nous avons lus ou entendus sur place. J'aurai l'occasion de revenir sur les aspects politiques du projet de statut lors de son examen, au Sénat en février prochain.

Permettez-moi cependant, monsieur le ministre, de faire quelques remarques.

Le Gouvernement est maître de l'ordre du jour et du calendrier parlementaire. Il avait parfaitement conscience du climat de pré-campagne électorale en Polynésie. Compte tenu du projet de statut qui avait été transmis à l'assemblée territoriale, on pouvait s'attendre à ce que toute modification de date provoque ces remous. Il aurait donc été souhaitable que le Gouvernement prenne des dispositions pour faire en sorte que cette proposition de loi organique soit examinée plus tôt.

En effet, les soucis tactiques sont nombreux en Polynésie. Ainsi, nous avons appris que certains attendaient le tout dernier moment pour déposer leur candidature, avec des difficultés liées non seulement à l'insularité, mais également aux distances entre les îles.

Bref, les soucis tactiques semblent parfois l'emporter. Pour éviter la mauvaise humeur ambiante, que nous avons constatée chez certains de nos compatriotes polynésiens, le Gouvernement aurait pu faire l'effort d'inscrire cette question du rapport à l'ordre du jour avant la fin de l'année 1995.

M. le rapporteur a rappelé, à juste titre, l'étroitesse des délais compte tenu du nécessaire examen par le Conseil constitutionnel de cette proposition de loi organique et de toutes les contraintes liées à l'organisation de la campagne électorale.

Il est vrai que l'assemblée territoriale a émis un avis favorable. Qui s'en étonnera ? Avez-vous vu, ne serait-ce qu'une fois, les membres d'une assemblée décider d'abréger la durée de leur mandat ? L'opportunité leur a été offerte de prolonger leur mandat de deux mois, ils l'ont bien sûr saisie !

Nous n'avons pas à préjuger la décision du Conseil constitutionnel, qui va devoir statuer en urgence - mais le 8 février est la date-butoir. Je n'ose imaginer ce qu'il adviendrait si le Conseil constitutionnel censurait ce

report. La campagne électorale commencerait dans des conditions particulièrement difficiles, ce qui serait bien regrettable pour le débat démocratique en Polynésie.

Monsieur le ministre, permettez-moi de faire une autre remarque.

Les membres de l'assemblée territoriale sont élus pour cinq ans. Leur mandat expirera en mars 2001, ce qui coïncidera avec les élections municipales.

Est-il judicieux de faire coïncider ces deux élections ? N'aurait-il pas été préférable de proposer que le mandat qui va s'ouvrir en mai 1996 aille un peu au-delà du scrutin municipal de 2001, également en Polynésie française ? En effet, comme nous l'avons constaté en métropole, faire coïncider les élections municipales avec un autre scrutin pose de sérieux problèmes.

De plus, je ne suis pas convaincu, compte tenu du caractère spécifique de la Polynésie française et du climat politique dans ce territoire, qu'il soit bon de mélanger deux types d'élections.

Ce point aurait donc mérité d'être pris en considération, et j'aurais pu déposer un amendement en ce sens, sans préjuger le vote de la commission des lois et du Sénat. Je m'en suis toutefois abstenu pour ne pas alourdir la procédure, compte tenu de l'urgence qui a été rappelée. Mais cette question ayant été évoquée sur place, je me devais de la mentionner.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le groupe socialiste du Sénat votera cette proposition de loi organique tendant à reporter en mai prochain les élections territoriales en Polynésie française. *(Applaudissements.)*

M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué. Je demande la parole.

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

M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué. Je tiens à remercier M. Allouche de la clarté de son exposé, et à lui apporter trois précisions.

Tout d'abord, le Gouvernement est certes maître de l'ordre du jour du Parlement. J'indiquerai néanmoins que le premier calendrier de la modification du statut de la Polynésie française ne prévoyait pas le report des élections territoriales, puisque ce statut aurait dû être examiné par le Parlement avant la fin de l'année 1995. Mais, en raison du souhait de l'Assemblée nationale et du Sénat d'envoyer des missions sur place - c'était d'ailleurs tout à fait logique, et ce sera à mon avis très enrichissant pour le débat que nous aurons prochainement - le Gouvernement a été contraint de décaler la date des élections, ce qu'il a fait très volontiers.

J'indiquerai par ailleurs, sans préjuger la décision du Conseil constitutionnel, que, si ce dernier censurait cette disposition, il est évident que ces élections auraient alors lieu aux dates normales, avec les difficultés que vous avez soulignées, monsieur Allouche, et dont je suis tout à fait conscient.

J'en viens à la concomitance des élections municipales et des élections territoriales. Si le Sénat adopte le report de deux mois, les élections territoriales auront lieu cinq ans après, soit en mai 2001, et non plus en mars 2001. Elles seront donc déconnectées des élections municipales qui, elles, se dérouleront en mars. En effet, monsieur le sénateur, c'est si les dates actuelles étaient maintenues qu'il y aurait concomitance.

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}. - Par dérogation aux dispositions de l'article premier de la loi n° 52-1175 du 21 octobre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, le prochain renouvellement des membres de cette assemblée aura lieu en mai 1996. »

Personne ne demande la parole ?...

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

(L'article 1^{er} est adopté.)

Articles 1^{er} bis et 2

M. le président. « Art. 1^{er} bis. - Par dérogation au premier alinéa de l'article 52 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, le prochain renouvellement du président et des membres du bureau de l'assemblée territoriale aura lieu lors de la première réunion de l'assemblée suivant l'élection mentionnée à l'article premier. » - *(Adopté.)*

« Art. 2. - Pour l'élection mentionnée à l'article premier, la durée de la période pendant laquelle les candidats peuvent avoir recueilli des fonds dans les conditions prévues par l'article L. 52-4 du code électoral est portée de douze à quatorze mois. Toutefois, les comptes de campagne établis par ces candidats ne retracent que les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. » - *(Adopté.)*

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi organique, je donne la parole à M. Millaud, pour explication de vote.

M. Daniel Millaud. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai voté les trois articles, et je voterai l'ensemble de la proposition de la loi organique.

Toutefois, je voudrais vous faire part de deux réticences.

La première a déjà été développée par mon collègue M. Allouche et concerne le cas où le Conseil constitutionnel se prononcerait avec retard. De nombreuses personnalités, croyant que le report de la date des élections territoriales allait être accepté, ont repoussé leur candidature. Or, compte tenu de la géographie de mon territoire, il leur sera extrêmement difficile de se porter candidats le 8 février au plus tard.

J'ajoute que le Conseil constitutionnel peut très bien annuler aussi cette proposition de loi organique. En effet, il est très curieux qu'une première partie de la proposition de loi soit de nature organique et fasse référence au statut du territoire, alors que l'autre partie - l'article 2 - vise le code électoral, qui, lui, ne procède pas d'une loi organique. Si les membres du Conseil constitutionnel ont la curiosité de lire nos débats, ils seront peut-être amenés à s'interroger et à aller jusqu'au bout de leur réflexion.

Mais il peut y avoir une autre hypothèse, et c'est l'objet de ma seconde réticence : le Conseil constitutionnel peut très bien annuler le statut voté par le Parlement, dont la discussion, comme certains l'ont indiqué, pourrait se terminer dans le courant du mois de mars. Le Parle-

ment serait alors saisi d'un nouveau projet de statut, qui serait discuté en pleine campagne électorale, et nous serions de nouveau confrontés au même problème.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, telles sont les hésitations qui m'amènent à présenter ces quelques observations. Néanmoins, je voterai l'ensemble de la proposition de loi organique. (*Applaudissements.*)

M. le président. Personne ne demande plus 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 y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

(*Le scrutin a lieu.*)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 53 :

Nombre de votants	316
Nombre de suffrages exprimés	316
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	159
Pour l'adoption	316

Le Sénat a adopté.

Mes chers collègues, avant d'aborder la suite de l'ordre du jour, il convient de suspendre la séance pendant quelques instants, afin de permettre à M. le garde des sceaux de gagner l'hémicycle.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures quarante, est reprise à dix-sept heures.*)

M. le président. La séance est reprise.

8

OFFICE PARLEMENTAIRE D'AMÉLIORATION DE LA LÉGISLATION

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi (n° 390, 1994-1995), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à créer un office parlementaire d'amélioration de la législation. [Rapport n° 185 (1995-1996).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le garde des sceaux.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le 20 juillet dernier, l'Assemblée nationale adoptait en première lecture la proposition de loi de M. Pierre Mazeaud tendant à créer un office parlementaire de la législation.

L'initiative avait paru intéressante au Gouvernement puisqu'elle s'inscrivait dans le droit fil de la politique de revalorisation du Parlement souhaitée par le Président de la République et consacrée depuis lors par la révision constitutionnelle du 4 août 1995.

L'auteur de cette proposition visait trois objectifs : l'évaluation de l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit par la réalisation d'études d'impact ; la sim-

plification d'un paysage législatif singulièrement complexe et opaque au moyen de la codification, fut-elle à droit non constant ; enfin, le contrôle de la publication des textes réglementaires d'application pour rendre effectives les réformes adoptées.

A cette fin, il était proposé d'instituer un office d'évaluation de la législation composé de députés et de sénateurs et chargé de faire procéder aux études nécessaires ainsi que de formuler toutes suggestions utiles.

Nul ne peut contester l'acuité des problèmes posés.

Certes, depuis plusieurs années, les instruments se sont développés pour améliorer l'information du Parlement. Mais le bilan n'est pas à la mesure des résultats attendus.

Un triple constat s'impose encore aujourd'hui.

D'abord, le Parlement souffre d'un déficit d'information face à un environnement d'une technicité croissante et, par là même, de plus en plus difficile à cerner.

Ensuite, notre système normatif foisonnant - cent vingt lois en moyenne chaque année - est de plus en plus réservé, dans sa compréhension, à une poignée de technocrates et est donc éloigné de nos concitoyens.

Enfin, les lois perdent de leur effectivité. C'est ainsi que seules 47 p. 100 d'entre elles, pour l'année 1994, avaient fait l'objet d'une complète mise en œuvre. En outre, les textes d'application sont publiés, en moyenne, plus de dix-huit mois après le vote du Parlement.

Il faut donc mettre fin à ce que l'on a appelé « l'insoutenable inapplication de la loi ».

Bien entendu, pour y parvenir plusieurs voies sont possibles.

Lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, la discussion fut très nourrie, et si le principe d'un office d'évaluation fut acquis, en revanche, la proposition Mazeaud fut modifiée sur cinq points très importants.

En premier lieu, l'« office d'évaluation de la législation » s'est transformé en « office d'amélioration de la législation ». Il est clair que ce changement terminologique, qui donne un caractère prospectif, n'est pas neutre.

En deuxième lieu - ce point apparaît essentiel - l'accent fut mis sur la coordination de la mission de l'office avec celles des commissions permanentes, notamment dans la surveillance de l'application des lois, qui doit relever d'un travail de liaison entre l'office et ladites commissions.

En troisième lieu, dans un souci de souplesse, la composition de l'office fut resserrée et limitée à dix députés et dix sénateurs.

En quatrième lieu, afin d'harmoniser la saisine de l'office avec celles des autres offices existants ou en projet, un droit concurrent fut reconnu au bureau de chaque assemblée et aux commissions de l'une et l'autre chambre.

Enfin, une plus grande transparence des études réalisées par l'office fut préconisée par l'adoption du principe de leur diffusion publique.

Si le Gouvernement n'a pas partagé, à l'époque, l'ensemble des orientations ainsi retenues, du moins a-t-il approuvé les lignes directrices de la proposition telle qu'elle a été votée et telle qu'elle vous est soumise.

La commission des lois du Sénat n'a pas partagé ce point de vue et a conclu, ce matin, au rejet du texte.

Permettez-moi de dire, mesdames, messieurs les sénateurs, que je regrette cette décision, même si je comprends certaines de ses motivations.

Il est vrai que le texte voté laisse encore place à certaines interrogations. Mais sans doute aurait-il été possible de lever certaines d'entre elles.

Je pense essentiellement à la mission de l'office, qui pourrait être plus précisément cernée, et à la coordination des travaux de celui-ci avec ceux d'autres organes, au premier chef, naturellement, les commissions permanentes, dont il n'est évidemment pas question de remettre en cause le rôle essentiel.

Je pense également à la physionomie même de l'institution nouvelle, qui doit répondre de manière pleinement satisfaisante aux exigences de parité et de représentativité parlementaires.

Sur chacun de ces aspects principaux, la commission des lois a considéré que les obstacles actuels ne pouvaient être surmontés et a constaté qu'aucun consensus ne se faisait jour.

Je pense, monsieur le rapporteur – vous me pardonnez ma franchise – que la commission a péché par excès de pessimisme.

S'agissant de la mission même de l'office, je ne crois pas qu'elle présente ce degré d'ambiguïté qui a conduit certains d'entre vous à juger l'institution inutile, voire dangereuse.

L'office est un instrument qui vient compléter l'information du Parlement sur l'évaluation de la législation. Il ne fait double emploi ni avec les commissions permanentes des assemblées ni avec les services des administrations.

Il y a, bien sûr, dans l'évaluation de la législation, l'œuvre essentielle des commissions.

Mais la mission de l'office procède d'une autre conception. Il s'agit d'un travail d'analyse plus en amont et plus global dans la préparation et dans l'application des lois. Les commissions elles-mêmes pourraient, dans les études menées par les offices, puiser des éléments utiles de référence et de réflexion pour formuler, à l'égard des textes dont elles sont saisies, des propositions concrètes de modification.

La liaison opérée dans le texte par l'Assemblée nationale, en première lecture, entre les travaux de l'office et ceux des commissions m'apparaît, à cet égard, essentielle.

S'agissant, en second lieu, des rapports de l'office avec le pouvoir exécutif, le projet adopté par l'Assemblée nationale, même s'il pouvait être amendé, traduisait bien le rôle spécifique de l'office.

Ainsi, s'agissant de la codification, instrument essentiel d'harmonisation du droit, la mission de l'office est d'un tout autre ordre que celle qui est poursuivie par la commission supérieure de codification, qui opère toujours, vous le savez, à droit constant.

L'office, en revanche, pourrait émettre des suggestions de *lege ferenda* susceptibles de constituer des références utiles pour des travaux futurs de simplification et de modernisation.

Enfin, et pour lever tout malentendu, j'ai eu l'occasion de dire, devant l'Assemblée nationale, que le respect de l'équilibre entre les pouvoirs commandait que l'office ne puisse enquêter directement auprès des services administratifs placés sous l'autorité du Gouvernement. En revanche, il doit pouvoir disposer des travaux réalisés sous la responsabilité du Gouvernement par des services ou des organismes qui relèvent du pouvoir exécutif.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai souhaité vous fournir ces quelques explications sur la mission de l'office pour souligner l'apport que cet organisme pouvait constituer dans la revalorisation du travail parlementaire.

Permettez-moi d'ailleurs de rappeler que le Parlement est le premier à souhaiter avoir davantage d'informations et pouvoir en maîtriser la source.

Cette proposition de loi paraissait au Gouvernement répondre à ce vœu.

J'éprouve donc une certaine perplexité et de l'embaras devant la position négative de votre commission sur un texte d'origine parlementaire qui ne vise qu'à faciliter le travail des sénateurs et des députés.

En revanche, je pourrais vous dire clairement mon sentiment sur la physionomie que doit présenter, à mon sens, l'office.

Je ne crois pas qu'il faille remettre en cause le principe d'un office commun aux deux assemblées.

La composition de l'office doit être paritaire et prendre en compte les éventuels changements de majorité pour assurer une représentation effective des groupes.

Mais le travail d'évaluation de la loi au regard des besoins exprimés par nos concitoyens ne peut être qu'un travail commun aux deux chambres.

Il s'agit de procéder à une appréciation objective des conditions d'application de la loi, de décrire ses éventuels dysfonctionnements et de rassembler l'ensemble des suggestions susceptibles d'en améliorer la mise en œuvre.

C'est donc bien un travail collectif des parlementaires à l'écoute des réalités du terrain qu'il convient de mener.

Telles sont, monsieur le président, les observations que je souhaitais formuler sur cette proposition de loi.

Elle me paraissait aller dans le sens d'un paysage normatif plus clair et plus stable.

Le texte de l'Assemblée nationale pourrait constituer le point de départ d'une tâche que le Gouvernement et le Parlement ont à accomplir ensemble à l'égard de nos concitoyens – et le ministre de la justice est bien placé pour en parler : œuvrer pour l'accès au droit, gage de démocratie.

Certes, la tâche est difficile, mais, quelles que soient les difficultés que l'on puisse rencontrer, tout processus qui conforte la sécurité juridique doit être approuvé et développé.

C'est pourquoi je m'en remets maintenant à la sagesse proverbiale du Sénat. (*Applaudissements.*)

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

M. Michel Rufin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale au début de l'actuelle législature par M. François Sauvadet et les membres du groupe de l'UDF, visant à créer un office parlementaire chargé d'évaluer l'application des lois.

L'objectif était triple : premièrement, contrôler l'entrée en vigueur des lois ; deuxièmement, évaluer l'application des lois par rapport à leurs objectifs ; troisièmement, formuler des propositions de simplification.

Le même souci a amené M. Pierre Mazeaud, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, à déposer une proposition de loi tendant à créer, elle aussi, un office parlementaire ayant pour mission d'évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit et de proposer des mesures de simplification et d'unification du droit.

Tout comme l'office imaginé par M. François Sauvadet, l'office proposé par M. Pierre Mazeaud est composé à parité de députés et de sénateurs élus à la représentation proportionnelle dans leur assemblée respective.

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, chargé de rapporter cette proposition de loi, a conclu formellement à son adoption, et l'Assemblée nationale a adopté un article unique que j'analyserai ci-après.

A l'origine, les lois avaient la forme de règles de juste conduite, seules susceptibles de produire un ordre spontané avec un caractère de droit divin.

La situation a progressivement changé avec l'avènement de l'interventionnisme étatique, que celui-ci soit de nature dictatoriale, monarchique ou démocratique.

La loi générale et abstraite, valable pour un temps indéterminé, a fait place à la loi mesure, qui ne vaut que par son adéquation, c'est-à-dire son adaptation parfaite aux objectifs visés.

Les nécessités de l'évolution moderne de notre société imposent des mesures normatives de plus en plus nombreuses. Le phénomène de la complexité croissante du droit est un problème qui concerne non seulement le juriste, mais surtout les citoyens.

« Trop de lois tuent la loi », avait rappelé M. Jacques Chirac, Président de la République, dans son message au Parlement le 15 mai 1995, faisant écho au rapport du Conseil d'Etat de 1991.

Je rappelle, par ailleurs, que l'inflation normative est un thème plus qu'ancien et que le développement de la législation inquiétait déjà les Romains, comme il a d'ailleurs nourri, plus tard, les préoccupations de philosophes et de juristes aussi éminents que Montaigne, Montesquieu, Rousseau, Voltaire et Portalis, l'un des pères du code civil. Ce dernier déclarait : « Il ne faut point de lois inutiles ; elles affaibliraient les lois nécessaires. »

Plus proche de nous...

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Portalis est tout près de vous ! (*Sourires.*)

M. Michel Rufin, rapporteur. En effet, sa statue est derrière moi !

Plus proche de nous, M. René Monory, président du Sénat, n'a-t-il pas recommandé « de ne plus légiférer à crédit » ?

Ces réflexions sont d'ailleurs suffisamment connues de vous tous, mes chers collègues, pour que je ne les développe pas ici plus longuement.

J'observe, toutefois, que le phénomène peut faire l'objet d'une approche nuancée.

Vous me permettez, à cet égard, de formuler trois observations avant d'aborder l'article unique.

Premièrement, la loi n'est que marginalement responsable de l'inflation normative.

En effet, si la loi déborde parfois les limites du cadre fixé par l'article 34 de la Constitution, les gouvernements successifs de la République ont souvent eu tendance à truffier les projets de loi de dispositions de nature réglementaire.

En outre, le foisonnement législatif est alimenté par la prolifération non seulement des règles internationales, mais également des directives communautaires que seule la loi peut transposer en droit interne lorsqu'elles touchent aux matières de l'article 34.

Deuxièmement, le vote d'une loi n'ajoute pas nécessairement à la complexité du corpus juridique.

En effet, un certain nombre de lois comportent des dispositions abrogatives ou remplacent des textes existants, et n'accroissent donc pas le volume des règles applicables.

Le droit civil est un domaine privilégié à cet égard. Je citerai la réforme des régimes matrimoniaux, celle du droit de la filiation, la réforme du divorce et, bientôt, probablement, la réforme de l'adoption et même des droits successoraux.

Le droit des sociétés commerciales et le droit pénal ont également fait l'objet de refontes importantes.

La connaissance parfaite des règles de droit est une nécessité. Son meilleur instrument est la codification, dont l'objectif est de réunir et de publier de façon méthodique et complète les textes en vigueur dans une matière déterminée.

La procédure actuelle de codification s'effectue à droit constant, le texte élaboré par la commission supérieure de codification, au sein de laquelle siègent un député et un sénateur - votre serviteur - étant soumis au vote du Parlement, qui en dispose comme il l'entend.

A cet égard, à la demande du Premier ministre, et après une large consultation, un programme de codification a été établi par la commission supérieure qui devrait être terminé et voté dans les cinq ans.

Troisièmement, enfin, certains domaines exigent des législations capables d'évoluer rapidement.

L'instabilité de la norme juridique est reconnue, et elle est incontestable. La perfection des lois, reconnaissons-le tous, est une utopie ; elle est inconciliable avec la variabilité des faits, leur diversité et la constante mutabilité des situations humaines, économiques et sociales.

La loi ne saurait être intouchable. Les bilans parfois dressés à l'issue de trois ou cinq années d'application permettent trop rarement de procéder à des ajustements réfléchis au regard de la pratique.

J'en prendrai pour exemples *a contrario* la loi sur le surendettement des particuliers et celle qui est relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

Dans cette perspective, la création d'un office parlementaire d'évaluation législative permettrait de développer une dynamique de l'évaluation qui a toujours existé mais qui mériterait sans doute d'être encouragée.

En effet, qu'est-ce que l'évaluation législative, à quoi cela sert-il ?

Sans développer une approche par trop théorique, on pourrait dire que l'évaluation législative consiste en une analyse méthodique des effets prévisibles ou constatés d'une législation aux fins d'en mesurer l'adéquation avec les situations qu'elle régit.

Il s'agit donc d'une démarche de nature technique mais dont l'élan initial, les modalités et les conclusions ne sont évidemment pas dépourvues de tout caractère politique.

Dès lors, l'évaluation parlementaire suppose qu'un organisme parlementaire prenne en charge ces aspects politiques, tandis que l'expertise elle-même serait confiée à des organismes extérieurs.

Actuellement, les travaux d'évaluation sont conduits par les missions d'information désignées par les commissions permanentes ou les commissions d'enquête. Mais ces structures sont temporaires et recourent aux procédures d'investigation classique, telles que les auditions et questionnaires.

Quant au Parlement dans son ensemble et aux commissions permanentes, ils consacrent beaucoup de temps et d'efforts à l'élaboration de la loi ; ils disposent de fort peu de temps pour vérifier la pertinence de la loi votée par rapport aux problèmes qu'elle est supposée résoudre.

La différence avec le système de l'office d'évaluation de la loi, qui présente un caractère permanent, c'est que celui-ci pourra recourir dans le moyen terme à l'utilisation de méthodes plus variées, recouvrant les moyens modernes d'analyse et de communication, tels qu'études, enquêtes, sondages d'opinion, etc.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est le point de vue de la commission, monsieur le rapporteur ?

M. Michel Rufin, rapporteur. C'est ce que ferait l'office parlementaire grâce à son caractère permanent.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est curieux !

M. Michel Rufin, rapporteur. Pour sa part, le contrôle de l'application des lois relève plutôt d'une vérification matérielle de la publication des textes, assortie de commentaires qualitatifs mais qui ne sauraient être considérés - vous en avez la démonstration et l'explication - comme véritablement évaluatifs.

L'évaluation législative, en effet, c'est tout à la fois l'évaluation de la qualité juridique d'un texte, l'évaluation de sa valeur rédactionnelle, l'évaluation de son insertion dans le corpus juridique de son adoption ou de sa modification. Elle exige aussi qu'une claire démarcation soit opérée entre la commande politique et l'acte scientifique.

Dès lors, l'évaluation parlementaire suppose qu'une instance parlementaire prenne en charge ces aspects politiques, tandis que l'expertise elle-même peut être confiée à des organismes experts extérieurs, que, et si cette instance prend la forme d'un office, celui-ci relève de la responsabilité propre des assemblées parlementaires et agit en complément des commissions permanentes puisqu'il intervient à la demande de celles-ci.

C'est dans cet esprit que l'Assemblée nationale a estimé souhaitable de créer un office parlementaire spécialisé dans l'évaluation de la législation.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale comprend un article unique, qui prévoit que l'office est composé de dix députés et de dix sénateurs désignés à la proportionnelle des groupes.

Son rôle est triple : évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit ; proposer des mesures de simplification de la législation ; surveiller la publication des textes réglementaires nécessaires à l'application des lois.

L'office est assisté d'un comité juridique, dont la composition est fixée par son règlement intérieur.

Il est saisi soit par le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit par les commissions spéciales ou permanentes, soit de sa propre initiative.

Des études peuvent être commandées à des organismes extérieurs.

En outre, il est précisé que l'office peut procéder à des enquêtes.

Sauf décision contraire, l'office publie ses travaux, après communication à l'auteur de la saisine.

J'ai proposé à la commission des lois de souscrire au principe de la création d'un office parlementaire spécialisé dans l'évaluation de la législation, sous réserve que soient apportées quelques modifications au dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

Pour la clarté du débat, je vais maintenant énumérer ces modifications.

S'agissant tout d'abord de l'appellation de l'office, j'ai proposé à la commission des lois de retenir la notion d'« évaluation de la législation », le terme « amélioration » proposée par le président Mazeaud ne désignant que l'effet attendu de la démarche évaluative.

En ce qui concerne les missions de l'office, j'ai suggéré d'en écarter le contrôle de l'application des lois, dans la mesure où celui-ci est d'ores et déjà effectué dans des conditions satisfaisantes au Sénat par les commissions permanentes et la conférence des présidents.

Pour ce qui est de la composition de l'office, j'ai proposé de la modifier pour la rapprocher de celle de l'office d'évaluation des politiques publiques, qui associe une représentation des commissions permanentes en tant que telles et une représentation des groupes politiques. J'ai par ailleurs émis l'idée de placer l'office sous la présidence alternative des deux présidents des commissions des lois, dans la mesure où ces commissions ont une compétence générale, notamment en matière de codification.

En outre, j'ai préconisé de ne pas créer de comité juridique pour assister l'office, un comité permanent ne présentant pas une diversité suffisante de compétences pour répondre à la diversité des sujets traités.

J'ai également proposé de ne pas accorder à l'office la faculté de s'autosaisir, dans la mesure où celui-ci est destiné à répondre aux besoins d'évaluation des groupes politiques et des commissions.

Je proposais enfin de ne pas confier à l'office le soin de décider la publication des évaluations. Celles-ci auraient été transmises à l'auteur de la saisine.

Réunie en fin de matinée, la commission des lois du Sénat a rejeté les propositions que je lui présentais et a adopté un amendement tendant à supprimer l'article unique de la proposition de loi qu'elle m'a chargé de rapporter en son nom.

En conséquence, et nonobstant ma conviction personnelle, car j'estime que la création d'un office parlementaire d'évaluation de la législation est une bonne idée et constituerait une avancée pour le Parlement, je suis chargé de vous demander, mes chers collègues, d'adopter l'amendement tendant à supprimer le texte voté par l'Assemblée nationale.

Je tenais en apportant ces précisions, à « moduler » en quelque sorte le rejet exprimé par la commission des lois.

M. François Giacobbi. Par vingt et une voix contre dix !

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République : 21 minutes ;

Groupe de l'Union centriste : 15 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants : 13 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen : 9 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen : 8 minutes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Othily.

M. Georges Othily. M. le rapporteur n'a pas manqué de citer Portalis qui déclarait : « Il ne faut point de lois inutiles ; elles affaibliraient les lois nécessaires. » Je peux ajouter que Portalis nous a enseigné que « la loi ordonne, permet ou interdit ».

M. François Giacobbi. Très bien !

M. Georges Othily. Force est aujourd'hui de constater que certaines de nos lois ne répondent plus à ces critères qui, même énoncés par un ancien, demeurent d'actualité.

Ainsi, comme le relevait très justement le Conseil d'Etat dans son rapport public de 1991, on observe que « trop de textes ne permettent pas de distinguer l'intention de l'action, le possible du souhaitable, l'accessoire de l'essentiel, le licite de l'illicite ».

Il est cependant difficile d'imputer à quiconque la responsabilité de ce constat inquiétant. Le développement rapide de situations juridiques nouvelles nées de l'évolution de la société semble en effet être seul en cause. Il est patent que, dans de nombreux cas, des situations isolées sont régies par des lois isolées, la multiplication des premières entraînant nécessairement celle des secondes.

C'est ainsi qu'en droit positif on trouve parfois des normes juridiques contradictoires à l'origine de nombreux conflits qu'il appartient ensuite aux juges d'apaiser.

La loi a vocation universelle. Ce principe essentiel du droit positif français doit être appliqué en premier lieu et en toutes circonstances, avant même que ne soit envisagée l'amélioration de la loi.

Pourtant, je constate qu'aujourd'hui cet aspect fait parfois défaut. C'est notamment le cas dans les départements d'outre-mer, partie intégrante de la République française : la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Pasqua », promulguée le 4 février 1995, n'est pas applicable dans ces départements au motif que les décrets d'application y afférents n'ont pas été établis.

Il serait faux d'affirmer que le Gouvernement, lorsqu'il propose une loi, ou le Parlement, lorsqu'il la vote, ne remplissent pas correctement leurs fonctions. Bien au contraire, pour faire face à un accroissement du nombre des spécialités, parlementaires et fonctionnaires ministériels sont conduits à se regrouper pour travailler avec plus d'efficacité.

Cette démarche a toutefois pour corollaire l'apparition d'un certain cloisonnement, qui peut se révéler néfaste à la cohérence législative.

Par ailleurs, les récentes périodes d'alternance ainsi qu'un accroissement de l'instabilité ministérielle n'ont fait que concourir au défaut d'homogénéité de notre législation et à son inflation. Cette particularité politique contribue également aux retards parfois considérables entre la promulgation d'une loi et l'élaboration des décrets d'application.

Ainsi, alors que la loi n° 94-638, dite « loi Perben », tendant à favoriser l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer a été promulguée le 15 juillet 1994, les décrets visant à son application n'ont été établis que bien plus tard : le décret relatif au contrat « activité-emploi » date du 29 mars 1995, celui qui porte création des agences, du 9 mai 1995, celui qui tend au financement desdites agences, du 2 septembre 1995 ; enfin, le décret qui modifie le contrat « activité-emploi » date du 9 janvier 1996.

Plus grave encore est le cas de la législation protectrice des consommateurs. En effet, lorsque la loi du 10 janvier 1978 a créé la commission des clauses abusives, il avait été également décidé que le Conseil d'Etat, après avis de la commission, déterminerait par décret les clauses qu'il conviendrait de qualifier d'« abusives ». Or, à ce jour, un seul décret, en date du 24 mars 1978, non codifié jusqu'en 1995, a été publié.

Parallèlement au phénomène de discordance législative, on observe une augmentation du stock normatif : alors qu'en 1976 le *Journal officiel* comptait 7 070 pages, on en dénombrait 17 141 en 1990 !

Enfin, lorsqu'il ne s'agit pas d'augmentation, ce sont de trop nombreuses modifications qui interviennent, créant ainsi un fort sentiment d'insécurité juridique chez nos concitoyens. C'est ainsi qu'entre 1973 et 1990 la législation relative aux baux d'habitation a été modifiée tous les six mois en moyenne !

Face à tous ces éléments, le citoyen se sent plus menacé que protégé, ce qui ôte à la loi sa fonction première. Les interdictions fleurissent, les changements se multiplient, les régimes dérogatoires prolifèrent, de telle sorte que, si la presse ne se fait pas l'écho des bouleversements en cours, le justiciable ne peut en avoir connaissance, sauf à être abonné au *Journal officiel*, ce qui est plutôt rare.

Aujourd'hui - nous déplorons d'ailleurs qu'il ne s'agisse là que d'une énième tentative - nous sommes réunis avec la ferme intention de mettre fin à cette situation délicate.

Simplifier la législation, évaluer son adéquation aux situations qu'elle régit et veiller à sa bonne application sont des tâches nobles que le membre de la commission des lois que je suis ne peut qu'approuver. Toutefois, laissez-moi douter de la réelle efficacité des mesures qui nous sont proposées et, par là même, de l'utilité de l'office dont nous envisageons la création.

Deux tentatives similaires ont vu le jour : la première en 1972 au Sénat, avec la mise en place d'un dispositif de vérification des conditions de publication des règlements d'application, et la seconde en 1988 à l'Assemblée nationale, avec un système de suivi des lois au sein de chaque commission. Le bilan de ces deux expériences est plutôt décevant. C'est pourquoi, au risque de paraître défaitiste, je me demande pourquoi il en irait différemment aujourd'hui.

L'examen de la proposition de loi nécessite la formulation de plusieurs réserves, rédactionnelles d'une part, organiques d'autre part.

Le texte présenté porte création d'un office parlementaire.

Pourquoi, dès lors, le présenter comme « une délégation parlementaire dénommée office parlementaire » au lieu de parler simplement d'un office ?

Pourquoi lit-on, au paragraphe 2, « la délégation est composée de dix députés et de dix sénateurs » alors qu'il faudrait lire « l'office est composé de... » ?

De même, au paragraphe 3, pourquoi ne pas préférer la phrase « l'office est assisté d'un comité juridique » à celle de « la délégation est assistée » ?

Les modalités de fonctionnement de l'office ont également attiré l'attention des membres de la commission des lois et suscité quelques interrogations.

Au premier alinéa du paragraphe IV, il est prévu que la délégation puisse être saisie par « le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou de celle de soixante députés ou de quarante sénateurs ». J'en conclus qu'en définitive seul le bureau d'une assemblée peut saisir l'office.

Qu'advient-il si le bureau refuse de formuler une demande de saisine ?

Pour ma part, je préfère la formulation première présentée à l'Assemblée nationale avant les débats et aux termes de laquelle le bureau n'exerçait aucun filtre sur la demande des parlementaires ou des présidents de groupe.

Si les objectifs de la proposition de loi me paraissent entièrement fondés, je voudrais toutefois m'assurer que cet office, une fois créé, aurait une réelle efficacité.

Je ne suis pas opposé au texte présenté dans la mesure où il tend à faire face à un problème de taille. L'intention de son auteur est louable.

Cependant, comme je vous l'ai déjà signalé, je doute réellement de l'utilité et de l'efficacité de l'office au regard notamment des pouvoirs qui seraient les siens.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je me rallie à l'avis de la commission des lois, qui, dans sa sagesse habituelle, n'a pas souhaité apporter un avis favorable à la création de cet office. (*M. Giacobbi applaudit.*)

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

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, d'emblée, je tiens à souligner le temps particulièrement court consacré à la discussion générale.

Le sujet prête pourtant à controverse. Ce matin encore, régnait la plus grande confusion. C'est inacceptable au regard de l'objet du texte : la revalorisation du rôle du Parlement.

Depuis le 16 janvier dernier, la majorité affiche publiquement sur ce sujet des divisions profondes. Le 16 janvier, la commission des lois repoussait le débat en son sein au 24 janvier, jour initialement prévu pour l'examen de la proposition de loi en séance publique.

Or, ce 24 janvier, le rapport de M. Fauchon fut carrément repoussé et la tâche de présenter les deux propositions fut confiée à M. Rufin, qui a soumis le résultat de ses rapides réflexions, du moins sur le premier texte, ce matin même, quelques heures avant la présente discussion.

Au nom de mon groupe, je tiens à élever une protestation vigoureuse contre ces méthodes de travail qui, sur le fond, transforment en caricature un débat dont l'objet est justement la revalorisation du Parlement. J'ajoute que les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen sont prêts à approuver toutes les mesures qui permettraient une réelle revalorisation du rôle du Parlement.

Ce dernier subit une dégradation incontestable de ses prérogatives depuis plusieurs années. Cette dégradation trouve notamment sa source dans les institutions mêmes de notre pays.

Ainsi, la Constitution de 1958 organise la domination du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif.

En premier lieu, l'élection du Président de la République au suffrage universel porte en soi le germe de la décadence du pouvoir parlementaire. Par ailleurs, l'accroissement tous azimuts du domaine référendaire lors de la dernière révision constitutionnelle a renforcé encore la suprématie présidentielle.

En second lieu, la répartition arbitraire entre le domaine du règlement et celui de la loi par les articles 34 et 37 de la Constitution restreint d'emblée ce dernier.

En troisième lieu, soulignons les multiples atouts constitutionnels dont dispose le pouvoir exécutif. L'article 49, alinéa 3, l'article 40 en matière financière, les irrecevabilités, la maîtrise de l'ordre du jour et bien d'autres dispositifs dotent le pouvoir exécutif d'outils particulièrement efficaces pour réduire le poids du Parlement dans l'organisation de la vie du pays.

Enfin, le Conseil constitutionnel constitue de toute évidence un pouvoir politique qui ne dispose d'aucune légitimité fondée sur l'indépendance de ces juges, pouvoir politique prêt à sanctionner tout dérapage du Parlement.

Nous critiquons le véritable gouvernement des juges qui, de toute évidence, pèse sur le pouvoir législatif. La dernière décision du Conseil constitutionnel, qui met en

cause le droit d'amendement des parlementaires, élément clef de toute démocratie parlementaire digne de ce nom, nous conforte dans cette attitude.

M. Charles Descours. Excellente décision !

M. Robert Pagès. Il est un autre facteur qui porte gravement atteinte au rôle du Parlement, c'est le caractère technocratique, autoritaire de la construction européenne en application du traité de Maastricht. Nous sommes encore dans les temps pour donner raison à Jacques Delors qui prévoyait, dans un avenir proche, 80 p. 100 de lois issues de directives européennes.

Assurément, quelque chose marche à l'envers dans cette Europe de Maastricht qui écarte les peuples, leurs représentants, d'un pouvoir de contrôle réel sur des décisions qui engagent pourtant leur avenir. L'exemple du passage à la monnaie unique est édifiant. Alors que les conséquences sur les peuples sont évidentes – austérité, réduction des dépenses publiques, maintien du chômage... – la monnaie unique devrait être mise en œuvre sans consultation nouvelle des populations, ni même de leurs représentants. Nous estimons pour notre part qu'il est nécessaire que le peuple soit consulté par référendum, puisque la souveraineté nationale en la matière est lourdement menacée.

Est-il possible, est-il nécessaire d'améliorer la législation dans ce cadre ? Depuis quelques années, nous assistons à une inflation législative incontrôlée, qui entraîne d'ailleurs une application médiocre des textes votés, puisque seuls 50 p. 100 d'entre eux le sont selon les dernières estimations.

Mais cette évolution, ce sont bien les gouvernements successifs qui en portent la responsabilité. C'est donc grâce à un renforcement du droit de regard du Parlement sur les ordres du jour et, plus généralement, sur l'organisation du travail législatif, qu'une amélioration de la législation pourra être engagée.

L'examen du programme des débats pour le mois à venir nous conduit à nous demander comment on peut élaborer la loi dans des conditions sereines et efficaces. Ainsi, le projet de loi sur les investissements étrangers a été examiné jeudi dernier par les députés ; il est débattu en commission dès cette semaine au Sénat et il sera discuté en séance publique dès la semaine prochaine. L'instauration de la session unique ne devait-elle pas permettre de donner au Parlement, mais aussi au Gouvernement, le temps de la réflexion ?

Mais il y a pire, étant donné l'importance du sujet : la révision constitutionnelle relative à la sécurité sociale a été adoptée jeudi dernier également ; le garde des sceaux est reçu le mardi suivant par la commission des lois du Sénat, cette dernière examinant le rapport dès le lendemain, et la séance publique se déroulera dès le 6 février. Le délai de réflexion sur un projet de cette portée, dans le contexte social que nous connaissons, n'est pas satisfaisant, loin s'en faut !

Comment ne pas s'étonner, dès lors, du déphasage entre l'opinion et entre ce parlement qui débat comme si rien de particulier ne se passait, alors que chacun sait que l'inquiétude, le mécontentement des Français n'est pas retombé depuis le mois de décembre, pas plus que leur exigence d'un changement profond de politique, d'un changement de la manière de faire de la politique ?

Nous estimons que cette session unique, dont nous demandions depuis de nombreuses années l'instauration, débute mal, car elle est placée sous le signe d'une précipi-

tation qui dénote peut-être les inquiétudes du pouvoir face à une situation qui semble lui échapper, tant sur le plan national que sur le plan européen.

Nous ne critiquons donc pas la création en soi de cette énième délégation, nous la considérons, dans le cadre actuel, comme quelque peu désuète.

Nous rejetons la possibilité d'autosaisine de cette délégation car, de toute évidence, il y aurait création d'un pouvoir de contrôle *a posteriori* du travail législatif par la majorité.

En revanche, nous apprécions le mode de désignation des membres de l'office, en indiquant à la majorité sénatoriale que la méthode qui consiste à prévoir un représentant par groupe, puis à répartir le reste éventuel à la proportionnelle, est une méthode qui garantit le pluralisme, un pluralisme que cette majorité sénatoriale refuse pour l'élection des vice-présidents du Sénat.

Telles sont, brièvement présentées, les remarques de fond qui tempèrent largement notre enthousiasme face à un texte dont l'objet était de renforcer le rôle du Parlement et d'assurer la primauté de la loi.

Nous ne voterons pas cette proposition de loi et nous nous abstenons sur l'amendement de la commission. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Je demande la parole.

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

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Monsieur le président, sans vouloir allonger le débat, je tiens cependant à apporter une précision aux membres de la Haute Assemblée.

M. Pagès a indiqué à l'instant que le Sénat avait dû examiner les deux propositions de loi dont vous êtes appelés à discuter aujourd'hui dans la précipitation.

Je rappellerai que les deux textes ont été transmis à votre assemblée le 18 juillet 1995, qu'ils ont été inscrits à l'ordre du jour lors de la conférence des présidents du 19 décembre dernier, qu'ils devaient venir en discussion il y a une dizaine de jours et que le Gouvernement a accepté que leur examen soit reporté.

M. Michel Rufin, rapporteur. Cela nous a donné le temps de réfléchir avant d'en proposer le rejet.

M. le président. Monsieur le ministre, je vous donne acte de votre déclaration.

La parole est à M. Paul Blanc.

M. Paul Blanc. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le juriste Jean Domat écrivait au XVII^e siècle : « Il paraît bien étrange que les lois civiles, dont l'usage est si nécessaire, soient si peu connues et que n'étant presque toutes que des règles de l'équité dont la connaissance nous est naturelle, l'étude qui devrait en être facile et agréable soit si difficile et épineuse ».

Cette constatation faite à une époque où la loi intervenait dans des domaines relativement limités est plus que jamais actuelle, alors même que les codes se sont multipliés et que le droit est venu régir de nouveaux domaines d'activité.

Lors de sa campagne électorale, Jacques Chirac précisait qu'il demanderait au Parlement et au Gouvernement d'engager sans délai un grand effort de réécriture, de simplification et de codification de notre droit pour le mettre à la portée de tous nos concitoyens, pour évaluer et alléger le droit existant, nos 8 000 lois et nos 400 000 réglementations diverses !

Le texte que nous examinons va favoriser l'accessibilité de tous aux règles de droit, notamment de ceux qui en ont le plus besoin.

La création d'un office parlementaire d'amélioration de la législation, prévue par la présente proposition de loi, est aujourd'hui devenue nécessaire. En effet, durant ces dernières années, une véritable inflation législative, mais aussi réglementaire, est apparue. Il devient donc difficile pour nos concitoyens de connaître leurs droits, d'exercer leur activité, de disposer de textes clairs et lisibles, bref, de respecter le grand principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi.

Certes, à l'occasion de la discussion d'un nouveau texte, les rapporteurs des assemblées font souvent le point de la législation en vigueur. Certes, nous pouvons interroger les ministres par des questions orales ou écrites. De surcroît, les commissions permanentes se sont vu confier, au Sénat, le contrôle de l'application des lois. Mais le suivi de l'application des lois, quel que soit le travail remarquable accompli sous l'impulsion des présidents des commissions permanentes, demeure encore trop ponctuel et l'office parlementaire d'amélioration de la législation accomplira en ce domaine un travail systématique indispensable et efficace.

L'office parlementaire d'amélioration de la législation aura trois missions essentielles, et vous me permettrez de citer tout d'abord celle qui consiste à veiller à ce que les textes réglementaires d'application des lois interviennent dans un délai raisonnable.

En effet, un temps souvent trop long s'écoule entre l'adoption d'un texte par le Parlement et son application. Ce décalage affaiblit le rôle du Parlement alors même que la réforme de la Constitution, avec l'instauration de la session unique, a tendu au renforcement de ses pouvoirs.

De plus, mes chers collègues, très souvent, les médias se font l'écho de l'adoption par les assemblées de textes qui ne seront en réalité applicables qu'après la parution de décrets ou même de circulaires qu'attendent, en vain, les citoyens intéressés.

Nous avons tous été confrontés à l'étonnement de chefs d'entreprise, de maires, de simples citoyens à qui nous devons expliquer que, certes, la loi a bien été votée, mais qu'elle n'est pas applicable ! Organisme qui ne se substitue à aucun autre pouvoir, indépendant et permanent, l'office n'aura, par ses remarques, que plus de poids.

Par ailleurs, l'office proposera des mesures de simplification et d'unification de notre droit. Il interviendra en amont des commissions permanentes par des études, des suggestions, qu'il pourra réaliser ou faire réaliser.

Le texte qui nous est soumis, obéissant à un souci de sagesse, est demeuré souple. Les mesures de simplification et d'unification se feront, bien entendu, en liaison étroite avec la commission supérieure de codification ; elles interviendront à droit constant et devraient permettre de déceler et d'éviter dans l'avenir les enchevêtrements, les redondances, les incohérences de notre législation.

Enfin, l'office jouera un rôle d'incitation auprès du Gouvernement et du Parlement. Il signalera la nécessité d'améliorer la législation existante ou de légiférer à nouveau dans certains domaines.

A une époque où la science ne cesse d'évoluer, où les rapports sociaux changent, où les particuliers interviennent dans des domaines réservés jusque-là à l'Etat, le droit doit s'adapter, et il est indispensable que le Parlement soit continuellement informé des conséquences des textes qu'il a adoptés et de leur application dans les faits.

Ainsi, récemment, le législateur a dû intervenir dans des domaines extrêmement délicats - je pense aux lois sur la bioéthique - et il doit pouvoir mesurer les conséquences exactes de cette intervention, conséquences dont certaines n'avaient peut-être pas été prévues et qui peuvent, dans certains cas, se traduire par ce que l'on appelle communément des effets pervers.

Au demeurant, l'office, dans cette troisième fonction qui consiste à suggérer au Parlement de légiférer ou au Gouvernement de prendre des mesures réglementaires, ne disposera, comme d'ailleurs dans son rôle de simplification législative, que d'un simple pouvoir de proposition. Ce sera au Parlement ou au Gouvernement de décider d'amender tel ou tel texte ou de déposer de nouveaux projets ou propositions de loi sur le bureau des assemblées.

Ce dernier rôle de l'office parlementaire d'amélioration de la législation, pour être peut-être moins précis que les deux premiers, n'en est pourtant pas moins essentiel. Il participe à l'information du Parlement, information indispensable si l'on veut que le pouvoir législatif puisse s'exercer pleinement.

Enfin, pour ce qui concerne la composition de l'office, le groupe du RPR approuve le dispositif adopté par l'Assemblée nationale comme d'ailleurs pour ce qui est de ses moyens d'action, à propos desquels il n'estime pas nécessaire d'entrer dans le détail. L'expérience nous montrera s'il est nécessaire d'envisager des mécanismes plus précis.

Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le droit est toujours le reflet d'un état de la société. Il en traduit les forces, les faiblesses, les incertitudes parfois. Dans certaines sociétés antiques, le droit était connu des seuls prêtres et inaccessible aux non-initiés. Dans notre société, si l'on n'y prend garde, il ne sera accessible qu'aux seuls spécialistes, et ce sera un recul de la démocratie.

Si le droit devenait illisible, nous irions vers une société où les rapports de force prévaudraient.

Le législateur doit se donner les moyens de son œuvre. Il doit aussi, devant l'importance de sa tâche, être habité par le doute méthodique, platonicien ou cartésien, le doute provisoire qui, ainsi que l'écrivait le grand juriste Terre, est « un passage obligatoire de la pensée telle qu'elle est orientée vers les décisions indispensables du législateur, du juge, de l'avocat, du justiciable, du sujet de droit ».

En nous dotant de moyens d'information et d'amélioration de la législation, nous nous dotons de moyens qui nous permettront d'éviter « la négation du droit », vers laquelle notre société pourrait se laisser entraîner. (Applaudissements.)

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

M. Bernard Plasait. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, « les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ». Ainsi s'exprimait Montesquieu dans *De l'esprit des lois*. Autres temps, autre style, il est aujourd'hui commun de dire que « trop de lois tue la loi », signifiant ainsi que l'inflation législative serait aussi pernicieuse que l'inflation monétaire.

Il est incontestable que nos lois se multiplient, qu'elles deviennent plus opaques et finissent par se neutraliser. L'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » confine au vœu pieux. Qui peut encore prétendre connaître la loi ? Aussi est-il temps de réagir. Tel est l'objet de la présente proposition de loi, qui traduit une réflexion sur le contenu et l'application même de nos lois.

L'inflation législative, et plus largement l'inflation de textes, conjuguée à la dégradation corrélative de leur qualité, contribue à leur mauvaise ou à leur partielle application.

La prolifération des textes n'est certes pas propre à la France. Cependant, l'inflation des textes législatifs est manifeste depuis quinze ans. Plus que par le nombre de lois promulguées chaque année, notre attention doit être retenue par leur longueur. Ainsi, les statistiques concernant le nombre de pages du *Journal officiel* consacrées aux textes de loi - qui seul permet de mesurer le volume de la production législative - font apparaître une augmentation substantielle : on est passé d'une production législative moyenne de l'ordre de 150 pages de *Journal officiel* par an de 1965 à 1981 à environ 300 - le double ! - de 1982 à 1994.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est la qualité qui compte !

M. Bernard Plasait. Aujourd'hui, on peut estimer que le « stock » législatif atteint près de 8 000 textes. Le secrétariat général du Gouvernement a recensé 7 657 lois dans sa base de données Lex au 31 mars 1995. Encore faut-il préciser qu'étaient déduites de cette comptabilité les lois de codification, les lois modifiant une loi antérieure et les lois autorisant l'approbation, la ratification ou l'adhésion de la France à un traité.

A cette inflation législative fait écho une inflation réglementaire encore plus préoccupante, puisque au moins cinq fois plus importante en termes de nombre de textes : on évalue à près de 100 000 le nombre des décrets réglementaires applicables en France aujourd'hui.

Cette prolifération textuelle, qui atteint déjà l'insupportable, est encore accrue par le développement du droit communautaire. Selon le rapport public du Conseil d'Etat de 1992, 22 445 règlements, 1 675 directives, 1 198 accords et protocoles, sans compter les recommandations, résolutions et autres communications, seraient aujourd'hui applicables dans l'Union européenne. Le président Marceau Long devait ainsi conclure que « les textes qu'un Français doit respecter sont d'origine communautaire une fois sur six ».

Bien sûr, ce foisonnement du droit, qui est propre à tous les pays développés, comme en témoignent plusieurs études de l'OCDE, se traduit par un affaiblissement corrélatif de sa qualité. Voulant attirer l'attention sur cette dégradation de nos lois, Mme Delmas-Marty a intitulé son livre *Le Flou du droit*, le doyen Carbonnier traitant quant à lui du *Flexible droit*.

Ce flou, car c'est bien de flou qu'il s'agit, est principalement dû à l'instabilité de la norme, ainsi qu'aux diverses imperfections formelles qu'elle recèle.

« La durée de vie des lois est en constant raccourcissement », déclarait le Premier ministre en 1988, « soit que, adoptées dans des conditions initialement conflictuelles, elles se trouvent remises en cause politiquement, soit que, débattues avec une hâte excessive, les malfaçons dont elles sont porteuses imposent des rectifications ». Le rapport public du Conseil d'Etat de 1991 a également constaté cette instabilité.

A ce sujet, le bâtonnier de l'ordre des avocats à la Cour de Paris devait regretter, devant la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les problèmes généraux liés à l'application des lois, qu'en matière de loyers la loi ait été modifiée en moyenne tous les six mois depuis dix ans ! Cambacérès affirmait pourtant que l'« immutabilité est le premier caractère d'une bonne

législation ». D'ailleurs, nous devrions nous souvenir qu'à Athènes l'auteur d'une nouvelle loi devait faire la preuve de la « bonté » de son initiative, sous peine de châtement.

Pire, le « flou du droit » engendré par l'instabilité normative est renforcé par le développement d'un droit « mou ». On assiste, en effet, à l'apparition de plus en plus fréquente de dispositions non normatives dans les lois. Je ne citerai qu'un simple exemple, l'article 1^{er} de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, qui prévoit : « L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la nation et prises en compte par l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'ils conduisent. »

A quoi sert-il d'insérer de telles déclarations dans les lois alors qu'elles n'ont aucune portée juridique précise ? Imagine-t-on qu'un tribunal pourra donner raison à un justiciable sur leur seul fondement ?

En fait, l'apparition de ce droit « mou » présente peu d'avantages et de graves inconvénients. Il participe à l'inflation législative et il brouille la frontière entre les dispositions qui ont vocation à s'appliquer et celles qui se limitent à des déclarations générales. D'où le risque de malentendus, voire de contentieux, non seulement pour les citoyens, mais aussi pour l'administration et pour les juges. Enfin, ce phénomène contribue à la « désacralisation de la loi » : « quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite », est-il écrit fort justement dans le rapport du Conseil d'Etat de 1992.

La dégradation de nos textes actuels est encore accentuée par de multiples imperfections formelles qui tiennent autant à des maladroites de style qu'à des ambiguïtés de langage.

Voilà autant d'éléments qui rendent notre législation toujours plus complexe et difficile à appliquer. Peut-être ne faudrait-il pas perdre de vue ce que disait Montesquieu. « Les lois ne doivent point être subtiles ; elles ne sont point un art de logique, mais la raison simple d'un père de famille », écrivait-il, concluant que « le style doit en être concis ». Que la législation soit composée du plus petit nombre de dispositions possible, qu'elle soit facile à comprendre, tel fut l'idéal de l'art législatif dessiné chez les juristes de la fin du XVII^e siècle puis de ceux du XVIII^e siècle.

« Réduire » la législation, ce mot revient sans cesse sous la plume des constituants et des conventionnels. Leur message est sans équivoque : la loi doit être rare et brève. Le pragmatisme contemporain doit au moins nous conduire à manifester notre souci d'ordre et de clarté dans l'élaboration de nos textes.

Bref, il est urgent de mettre un terme à la complexité croissante de nos lois, creuset de l'ésotérisme - songez qu'un civiliste ne comprend plus le langage d'un spécialiste en droit des valeurs mobilières ! - et source inépuisable d'insécurité juridique.

Pour cela, il nous faut limiter le recours aux lois dites « composites » - lois portant diverses dispositions - dont le nombre a certes diminué depuis 1991, mais dont le volume a, quant à lui, enflé.

Dans le même esprit, comment pourrais-je ne pas dénoncer les conséquences des lois rétroactives ou de validation ?

A cet égard, je ne peux que rappeler, comme n'a cessé de le faire, pendant des années, le doyen Ripert, que la loi est à la fois prévision et permanence.

Elle est anticipation. L'article 2 du code civil le dit clairement : « La loi ne dispose que pour l'avenir ». Elle est projection vers l'avenir en ce qu'elle est d'abord acte de volonté, commandement des pouvoirs... qui impose pour l'avenir à tous les sujets de droit l'exécution d'un acte utile ou l'abstention d'un acte nuisible. »

Le constat est ainsi sans équivoque : l'excès de loi nuit à la loi. La compétitivité des entreprises en est affectée, l'action des pouvoirs publics entravée, la démocratie affaiblie.

Conscients de ces conséquences très dommageables, nos collègues du groupe de l'UDF de l'Assemblée nationale ont, sur l'initiative de M. François Sauvadet, déposé en juin 1993 une proposition de loi tendant à créer un office parlementaire chargé de contrôler et d'évaluer l'application des lois. La proposition de loi de M. Mazeaud que nous discutons aujourd'hui a les mêmes objectifs.

Cet office a pour mission, outre de contrôler l'application des lois, d'apprécier l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit et de proposer des mesures de simplification et d'unification du droit.

Concernant cette triple mission, je ferai deux observations.

La première purement formelle, comme l'a indiqué M. le rapporteur, porte sur l'intitulé même de cet office. En effet, suite à une suggestion de M. Béteille, le président de la commission des lois de l'Assemblée a déposé un amendement destiné à remplacer, dans le titre, le terme « évaluation » par celui d'« amélioration ». Il est certes incontestable que les mots « évaluer » et « évaluation » mettent l'accent sur la quantité, dont il s'agit de mesurer la « valeur », c'est-à-dire l'importance chiffrée, et non sur la qualité, qu'il s'agirait d'apprécier à la suite d'un « jugement de valeur ».

Cependant, je m'interroge sur le parti pris de l'intitulé retenu. En effet, qui dit amélioration laisse entendre que toutes nos lois sont mauvaises. Or il s'agit d'en apprécier la qualité - donc de porter un jugement de valeur - afin, le cas échéant, de suggérer des améliorations. Le processus m'apparaît binaire.

Ma seconde observation a trait à la simplification et à l'adaptation de la législation, pour lesquelles l'œuvre à accomplir est gigantesque. A ce propos, Voltaire n'écrivait-il pas : « Voulez-vous avoir de bonnes lois ? Brûlez les vôtres et faites-en de nouvelles ! » ?

Cela me conduit à rappeler la douloureuse question de la codification du droit qui, pour être efficace, doit se faire « à droit non constant ».

En tout état de cause, je ne crois pas, comme Rousseau, que « tout Etat où il y a plus de lois que la mémoire de chaque citoyen n'en peut contenir est un Etat mal constitué, et tout homme qui ne sait pas par cœur les lois de son pays est un mauvais citoyen ».

Je partage plutôt l'opinion de Jean Carbonnier, pour qui « les lois sont nécessaires à la société parce que la condition humaine est essentiellement pécheresse ». Et je préfère, avec Tocqueville, que « la loi garantisse la liberté individuelle ». Pour cela, il nous faut l'améliorer. Tout le monde en convient.

La présente proposition de loi nous en donnait les moyens. Je parle à l'imparfait car, bien que n'étant pas membre de la commission des lois, j'ai bien compris que celle-ci avait rejeté le texte. Dès lors, vous comprendrez, monsieur le président, mes chers collègues, que je m'en remette à la sagesse de notre assemblée.

Je considère toutefois que les problèmes auxquels prétendait répondre ce texte sont d'une telle importance qu'il nous faudra poursuivre notre réflexion, afin d'y apporter les remèdes que nos concitoyens sont en droit d'attendre. (*Applaudissements.*)

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

La discussion générale est close.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, la discussion s'était engagée dans des conditions telles qu'elle a abouti à un blocage que, pour ma part, j'ai regretté.

Ce blocage portait sur un point essentiel qui avait été proposé, dès le départ, par le rapporteur de la commission des lois et qui tendait à établir une certaine structure de l'office tenant compte de la structure bicamérale du Parlement. Il importait, en effet, dans notre esprit, qu'il y ait une relation entre la structure de l'office et la structure même du Parlement.

Pour des raisons sur lesquelles je ne peux pas épiloguer, il me semble que cette solution n'a pas été immédiatement acceptée ; en tout cas, elle n'a pas été immédiatement comprise. Si elle n'a pas été comprise, c'est qu'elle avait été mal expliquée, cela va de soi.

Les esprits ont néanmoins cheminé et, d'après ce qui m'a été rapporté – je dis rapporté puisque, monsieur le garde des sceaux, j'assistais à la réception que vous savez,...

M. Jacques Toubon, garde des sceaux. En haut lieu ! (*Sourires.*)

M. Jacques Larché, président de la commission ... et à laquelle il ne m'était pas possible de me dérober ; je n'en avais d'ailleurs aucune envie, vous vous en doutez – d'après ce qui m'a été rapporté, donc, vous avez indiqué que ce qui vous semblait fonder la réflexion de la commission des lois vous paraissait acceptable.

Dans ces conditions, tout ce qui nous semblait de nature à s'opposer à l'apparition, mesurée, certes, par rapport au projet de l'Assemblée nationale, d'un « office » – appelons-le ainsi si l'on veut – ne pose pas de problème essentiel.

Le blocage disparaît. Il serait donc utile dans l'esprit de concertation qui a été le nôtre, qui a été celui de notre ami M. Rufin – qui s'est dévoué, avec sa gentillesse et sa compétence habituelles, pour accepter le second rapport, pour lequel il n'était pas particulièrement volontaire – que nous puissions assez rapidement réexaminer le problème.

Ce peut être rapide, car nous avons des solutions toutes prêtes dans nos poches ; il ne nous reste qu'à vous les sortir et à vous demander de les accepter mais, pour cela, nous devons réunir la commission.

Je vous demande donc, monsieur le président, une suspension de séance d'une demi-heure, pour que nous puissions nous mettre d'accord.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, j'avoue déplorer quelque peu ces méthodes de travail. Que les groupes de la majorité se livrent à des tractations, quoi de plus normal ? Que le Gouvernement se rallie à une position qui aurait été celle de la commission à un moment, même si ce n'était pas celle de ses propres amis politiques ce matin même en commission, cela peut arriver !

Mais que va-t-il se passer maintenant ? De nombreux membres de la commission des lois ayant assisté ce matin à la réunion de cette commission sont partis vaquer à leurs occupations, convaincus que le vote de ce matin, qui a abouti, par vingt et une voix contre onze, au rejet de ce texte, allait se reproduire maintenant dans l'hémicycle. Je demande, à tout le moins, que les membres de la commission des lois soient informés de la réunion de la commission afin qu'ils puissent y participer s'ils le désirent.

Alors que deux votes émis, l'un en commission voilà huit jours et, l'autre, ce matin, ont conclu au rejet de ce texte, il n'est pas de bonne méthode, tout à coup, en catimini, de réunir les seuls membres présents de la commission et de laisser les autres apprendre par la lecture du *Journal officiel* la tenue de cette réunion !

Je veux bien, monsieur le président, que la présente proposition de loi soit renvoyée à la commission, mais, alors, convoquons la commission demain matin, éventuellement ce soir. Prenons en tout cas le temps de prévenir les membres de la commission des lois que celle-ci se réunit à la demande de son président.

M. le président. Monsieur Dreyfus-Schmidt, ce n'est pas la première fois qu'une suspension de séance est demandée pour permettre à une commission, en l'occurrence à la commission des lois, de se réunir, surtout quand il s'agit d'un texte important.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. C'est bien pour cela !

M. le président. Je vous rappelle par ailleurs que celui-ci est inscrit à l'ordre du jour prioritaire.

Vous venez d'invoquer l'impossibilité pour certains de ses membres d'assister à la réunion de ladite commission. Mais l'intérêt que l'on porte à une proposition de loi ne passe-t-il pas par une présence en séance publique ?

J'accède donc bien volontiers à la demande de suspension de séance formulée par M. Jacques Larché.

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

9

CANDIDATURE À UNE COMMISSION

M. le président. J'informe le Sénat que le groupe socialiste a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale en remplacement de Claude Cornac, décédé.

Cette candidature va être affichée et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

10

OFFICE PARLEMENTAIRE D'AMÉLIORATION DE LA LÉGISLATION

Suite de la discussion d'une proposition de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à créer un office parlementaire d'amélioration de la législation.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole.

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

M. Jacques Larché, président de la commission. Monsieur le président, je pense qu'il serait opportun de renvoyer le débat à vingt-deux heures.

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

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Favorable.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Dreyfus-Schmidt.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Monsieur le président, il me paraît plus loyal de poser dès à présent la question suivante : si de nouveaux textes devaient être présentés - ce qui n'est pas le cas en l'état actuel des choses - y aurait-il réouverture de la discussion générale, d'une part, et du délai de dépôt des amendements, d'autre part ?

M. Guy Allouche. Cela va de soi !

M. le président. Mon cher collègue, en ce qui concerne le dépôt des amendements, le délai limite avait été fixé par la conférence des présidents à la fin de la discussion générale.

M. Guy Allouche. Mais s'il ne devait plus s'agir du même texte ?...

M. le président. La discussion générale, quant à elle, a été close. Je ne vois pas comment il serait possible de la reprendre.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Pour l'instant - on me pardonnera d'anticiper sur la suite du débat - la commission a rejeté le texte : il n'y a donc plus de texte pour la commission. S'il devait y en avoir un autre, nous serions éventuellement amenés à formuler de nouveau notre demande.

Il ne serait pas concevable que nous puissions nous trouver privés du droit d'amendement.

M. le président. Monsieur le ministre, mes chers collègues, je crois que la demande du président Larché va dans le sens de la sagesse car elle nous donne deux heures - nous ne reprendrions nos travaux qu'à vingt-deux heures quinze - pour réfléchir à la fois à la forme et au fond du débat sur cette intéressante proposition de loi.

Nous allons donc interrompre nos travaux jusqu'à vingt-deux heures quinze.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures quinze, est reprise à vingt-deux heures vingt, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.)

PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

11

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION

M. le président. Je rappelle au Sénat que le groupe socialiste a présenté une candidature pour la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare cette candidature ratifiée et je proclame M. Guy Leguevaques membre de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en remplacement de Claude Cornac, décédé.

12

OFFICE PARLEMENTAIRE D'AMÉLIORATION DE LA LÉGISLATION

Suite de la discussion et adoption d'une proposition de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à créer un office parlementaire d'amélioration de la législation.

Je rappelle que la discussion générale a été close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* - Il est inséré, après l'article 6 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 6 *quater* ainsi rédigé :

« *Art. 6 quater.* - I. - Il est institué une délégation parlementaire dénommée "Office parlementaire d'amélioration de la législation", chargée de rassembler des informations et de réaliser ou de faire réaliser des études tendant, dans un domaine déterminé, à évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit. Cette évaluation doit aussi viser à la simplification de la législation concernée. La délégation est, en outre, chargée en liaison avec les commissions permanentes de veiller à l'élaboration des mesures nécessaires à l'application des lois.

« II. - La délégation est composée de dix députés et de dix sénateurs, désignés par l'assemblée à laquelle ils appartiennent ; dans chaque assemblée, un siège est attribué à chaque groupe politique et le surplus est réparti

entre eux selon une représentation proportionnelle. Les députés sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci ; les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.

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

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

« III. - La délégation est assistée d'un comité juridique dont la composition est fixée par le règlement intérieur.

« IV. - La délégation est saisie par :

« 1° Le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou de celle de soixante députés ou de quarante sénateurs ;

« 2° Une commission spéciale ou permanente.

« Elle peut également décider de réaliser des études de sa propre initiative.

« V. - Pour la réalisation de ses études, la délégation peut faire appel à des personnes ou à des organismes choisis en fonction de leur compétence dans le domaine concerné. Elle peut également faire procéder à des enquêtes auprès des services administratifs chargés de mettre en œuvre la législation étudiée, des professionnels auxquels elle s'applique et du public.

« Les travaux de la délégation sont communiqués à l'auteur de la saisine. Ils sont ensuite publiés, sauf décision contraire de la délégation. La délégation publie, en outre, un rapport annuel d'activité.

« VI. - La délégation établit son règlement intérieur qui est soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées.

« Les dépenses afférentes à son fonctionnement sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires, dans les conditions fixées à l'article 7 ci-après. »

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

Par amendement n° 1, M. Rufin, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

Par amendement n° 5, le Gouvernement propose de rédiger comme suit cet article :

« Il est inséré, après l'article 6 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 6 *quater* ainsi rédigé :

« Art. 6 *quater*. - I. - Il est institué un Office parlementaire d'évaluation de la législation composé de deux délégations constituées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat. Chaque délégation est chargée, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de réaliser ou de faire réaliser des études tendant, dans un domaine déterminé, à évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit.

« Lorsque les deux délégations décident de faire réaliser des travaux en commun, l'Office est présidé alternativement pour un an par le président de chaque délégation et ses dépenses sont financées par moitié par chacune des assemblées.

« II. - Chaque délégation est composée du président de la commission des lois, président, ou son représentant, d'un membre de chaque commission permanente, membres de droit, ou de leurs représentants, et de huit membres désignés, en tenant compte des membres de droit, par les groupes politiques, de manière à assurer leur représentation proportionnelle.

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

« III. - Chaque délégation est saisie par :

« 1° Le bureau de l'assemblée à laquelle elle appartient, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe, soit pour la délégation de l'Assemblée nationale, de soixante députés ou pour la délégation du Sénat, de quarante sénateurs ;

« 2° Une commission spéciale ou permanente de l'assemblée à laquelle elle appartient.

« IV. - Pour chaque évaluation, les délégations peuvent faire appel à un ou plusieurs experts. Elles peuvent également faire procéder à des enquêtes auprès des services administratifs chargés de mettre en œuvre la législation étudiée, des professionnels auxquels elle s'applique et du public.

« Les travaux des délégations sont communiqués à l'auteur de la saisine.

« V. - Les dépenses afférentes à leur fonctionnement sont financées et exécutées comme des dépenses des assemblées parlementaires, dans les conditions fixées par l'article 7 ci-après. »

Par amendement n° 2, M. Hiest propose de supprimer le paragraphe III de cet article.

Par amendement n° 3, M. Hiest propose de supprimer le second alinéa du 2° du paragraphe IV du texte présenté par cet article pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

Par amendement n° 4, M. Hiest propose, après le IV du texte présenté par cet article pour l'article 6 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« ... - Sur la demande du président ou du vice-président, il ne peut être mis au vote, une délibération qui n'aurait pas, au préalable, recueilli séparément la majorité des voix des membres désignés par chacune des assemblées. »

Je relève que l'amendement du Gouvernement ressemble comme un frère à celui qui a été repoussé par la commission.

M. Guy Allouche. Un frère jumeau !

M. Jean Chérioux. C'est un clone !

M. Michel Rufin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Je demande la parole.

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

M. Michel Rufin, rapporteur. Monsieur le président, pour la clarté du débat, je demande l'examen en priorité de l'amendement n° 5 du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de priorité ?

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Favorable.

M. le président. La priorité est ordonnée.

La parole est donc à M. le ministre, pour présenter l'amendement n° 5.

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. La discussion générale qui s'est déroulée cet après-midi a permis à toutes les opinions de s'exprimer.

Le Gouvernement, animé par un souci de coopération et afin de faciliter le bon déroulement du débat, a présenté cet amendement n° 5, qui tient compte des avis exprimés au sein de la commission des lois.

M. Guy Allouche. C'est touchant !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 1.

M. Michel Rufin, rapporteur. Je dois reconnaître que la commission a émis un avis défavorable sur l'article unique de la proposition de loi. C'est la raison pour laquelle elle propose de le supprimer.

M. le président. La parole est à M. Hiest, pour défendre les amendements n° 2, 3 et 4.

M. Jean-Jacques Hiest. J'avais déposé ces amendements afin que soit respecté, comme le souhaite nombre de nos collègues, le pouvoir de contrôle de chaque assemblée, notamment celui des commissions. Je souhaitais sortir ainsi d'un débat qui ne me paraissait pas indispensable.

Toutefois, à la suite du dépôt de l'amendement du Gouvernement, qui est beaucoup plus complet que ceux que j'ai présentés, je retire mes amendements, monsieur le président.

M. Jean Chérioux. Très bien ! Cela clarifie le débat !

M. Guy Allouche. Bravo !

M. le président. Les amendements n° 2, 3 et 4 sont retirés.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 5 ?

M. Michel Rufin, rapporteur. Bien que, à titre personnel, j'approuve entièrement cet amendement, je suis quand même obligé d'indiquer que la commission des lois, par quinze voix contre quinze, n'a pas cru devoir émettre un avis favorable.

M. Gérard Braun. Et maintenant, c'est à nous de décider !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1 ?

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Le Gouvernement, qui a lui-même déposé un amendement, est, bien sûr, défavorable à cet amendement.

M. le président. Je viens d'être saisi, par M. Jacques Larché, d'un sous-amendement n° 6, tendant à rédiger ainsi le début du deuxième alinéa de l'amendement n° 5.

« Art. 6 quater. – I. – Il est institué, dans chaque assemblée, une délégation chargée, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, ... (Le reste sans changement.) »

La parole est à M. Larché.

M. Jacques Larché. Il est certain que, au fur et à mesure que nous progressons dans l'étude de ce texte, un certain nombre de difficultés apparaissent.

On peut ainsi comprendre le souci de ceux qui, saisis de cette proposition de loi, ont hésité à se rallier au système retenu par l'Assemblée nationale, qui paraissait particulièrement lourd.

En outre, à partir du moment où les compétences de la structure initialement proposée ont été sensiblement modifiées, la création d'un office est-elle véritablement nécessaire ?

On pourrait très bien concevoir une structure moins lourde que celle-ci, qui risque d'entraîner des dépenses. En effet, la mobilisation d'experts et de fonctionnaires rendrait nécessaire le recours à des moyens matériels nouveaux et à des locaux supplémentaires.

Ne serait-il pas plus expédient de nous en tenir à nos compétences propres, en créant tout simplement, pour élargir la capacité de travail qui est la nôtre, une délégation au sein de l'une et de l'autre assemblée, délégation qui serait chargée d'accomplir le travail que l'on entend confier à ce qui est encore appelé un « office » mais qui n'a véritablement plus d'office que le nom.

Je me permets donc, avant de me rallier – je m'y rallierai en tout état de cause – à la suggestion du Gouvernement, et puisque ceux qui étaient opposés à cet allègement ont accepté de faire des pas relativement considérables, de leur demander de faire un pas supplémentaire afin de parvenir à une structure qui serait encore sensiblement allégée et qui remplirait sans difficulté la mission que l'on propose de confier à ce qu'il est encore convenu d'appeler un office mais qui, je le répète, n'a véritablement plus d'office que le nom.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 6 ?

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Ce sous-amendement, qu'il ne m'appartient pas de qualifier, me paraît tout de même de nature, si j'ose ainsi m'exprimer, à dénaturer non seulement l'amendement, mais aussi la présente proposition de loi.

Cela étant dit, je vais faire un pas de plus vers M. Larché.

Il faudra effectivement veiller particulièrement, même si chaque délégation formule et défend des demandes différentes, à ce que le travail technique d'évaluation de la loi soit réalisé de façon cohérente, car je pense qu'il n'y a pas deux manières possibles d'apprécier objectivement les modalités d'application d'une loi.

Je demande donc à M. Larché de faire un pas de plus – le Gouvernement a, pour sa part, fait un certain nombre de pas ce soir – en retirant son sous-amendement, car je ne vois pas comment pourraient cohabiter deux délégations susceptibles d'apprécier différemment les modalités d'application d'une loi. Il faudrait ensuite créer une structure d'arbitrage qui serait chargée de choisir entre deux propositions formulées par deux délégations différentes.

Par conséquent, pour la cohérence et pour la simplicité des choses, je vous demande, monsieur Larché, de faire un pas de plus, et de bien vouloir retirer ce sous-amendement afin que le Gouvernement ne soit pas dans l'obligation d'émettre un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Larché, le sous-amendement n° 6 est-il maintenu ?

M. Jacques Larché. Monsieur le ministre, dans ces joutes qui nous ont opposés à propos de ce texte,...

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Joutes amicales.

M. Jacques Larché. ... vous aurez deviné que l'adoption vers laquelle nous nous dirigeons est empreinte d'un enthousiasme modéré.

M. Guy Allouche. Belle litote !

M. Jacques Larché. « Enthousiasme modéré », ai-je dit, reprenant l'expression que l'un de mes très bons amis, M. François Giacobbi, a employée en commission.

Nous sommes en train de créer, pour des raisons sur lesquelles je n'insisterai pas outre mesure, une institution qui va prendre la place d'autres institutions, qui peuvent très normalement accomplir leur travail. Ces institutions qui, je me permets de vous le rappeler, monsieur le ministre, accomplissent leur travail le plus souvent en toute cohérence, ce sont les commissions permanentes qui se chargent de l'évaluation et qui, si elles disposaient de quelques moyens supplémentaires, pourraient parfaitement accomplir leur tâche.

Monsieur le ministre, vous êtes prisonnier d'une certaine logique fondée sur une inspiration qui, selon moi, ne présente pas un intérêt particulier.

Votre tâche n'est pas aisée, car vous avez à nous convaincre ; vous n'y êtes pas parvenu tout à fait. En tout cas, je vois le chemin qui a été parcouru.

Dans un premier temps, des objections dirimantes nous ont été opposées. Le texte de l'Assemblée nationale ou rien, avons-nous alors entendu, non de votre part, monsieur le ministre, mais en certains lieux du palais. Maintenant, un pas à été fait.

Comme je considère que le pas que vous me demandez est infiniment plus petit que celui que d'autres ont été tenus de faire pour ne pas se heurter à un refus déterminé de votre part, j'accepte de retirer le sous-amendement n° 6, que je venais d'improviser et que je m'étais amusé à déposer. (*Sourires sur les travées socialistes.*)

M. Guy Allouche. Et qui était révélateur !

M. le président. Le sous-amendement n° 6 est retiré.

M. Guy Allouche. C'est dommage !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 5.

M. Robert Badinter. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Robert Badinter. Face à une situation aussi surprenante pour le sénateur nouvellement élu que je suis, je voudrais me référer à ce qu'on appelle la logique d'une position.

La commission des lois a rejeté une proposition qui lui est présentée de nouveau en cet instant par le Gouvernement. Ceux qui ont majoritairement voté au sein de la commission des lois contre l'amendement initial ne peuvent que repousser l'amendement présenté par le Gouvernement.

M. Gérard Braun. Non !

M. Robert Badinter. Se déjuger parce que celui qui présente l'amendement a changé n'aurait aucun sens. Au fond - et le délicieux ballet auquel nous venons d'assister de la part de M. Larché, consistant en un pas en avant puis un pas en arrière, permet d'y revenir un instant - le dispositif présenté me paraît beaucoup plus lourd de menaces que vous ne semblez le penser.

Les Britanniques disposent d'un office d'évaluation. Il s'agit d'un organisme public, indépendant du Parlement et qui emploie plus de 2 000 fonctionnaires. A la demande du parlement britannique et de ses commissions, il fournit des avis d'expertise qui ont autorité parce qu'ils émanent d'un organisme indépendant.

Mais ce que vous allez créer portera, par définition, la marque politique puisqu'il sera composé de parlementaires. Dès lors, le caractère d'expertise que l'on souhaite tellement sera obéré.

J'ajoute que l'existence de deux délégations au sein du même office engendrera inévitablement à certains moments, en particulier lorsque la majorité du Sénat et

celle de l'Assemblée nationale ne coïncideront pas, des oppositions d'appréciation sur les conséquences de telle ou telle loi.

Quelle sera alors la situation ? Je pose simplement la question. A vous d'y répondre.

L'office que nous allons créer - car il le sera puisque le Gouvernement le demande - sera, je vous en réponds - nous en parlerons dans cinq ans - une sorte d'apprenti sorcier dont nous ne savons pas ce qu'il donnera au regard du travail parlementaire lui-même.

Sur ce point, M. Larché a raison : il faut renforcer le travail de la commission et ses moyens, et mieux utiliser les institutions fort anciennes et toujours excellentes dont nous disposons, ce qui nous différencie notamment des Britanniques - je fais référence à ces grands corps de l'Etat, en particulier à la Cour des comptes. Cette fuite en avant ne nous mènera nulle part ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.* - *M. François Giacobbi applaudit également.*)

M. Guy Allouche. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Guy Allouche. Voilà un instant, M. Larché a déposé un sous-amendement révélateur de la position majoritaire du Sénat, à savoir le rejet de la proposition de loi tendant à créer un office d'évaluation de la législation.

Les explications fournies par l'auteur du sous-amendement étaient on ne peut plus claires. C'était le coup de grâce porté à l'office, et M. le ministre ne s'y est pas trompé.

Pour des raisons purement politiques et internes à la majorité sénatoriale, qui est la majorité du pays, il est fait pression sur la Haute Assemblée pour que cet office voie le jour quasiment aux « forceps ». On dit souvent que les enfants nés aux forceps sont de beaux enfants...

Vous venez d'entendre les explications de notre collègue M. Robert Badinter. J'y souscris. Pour ma part, je vois dans cette création une menace pour le rôle même du Parlement.

Mes chers collègues, comment peut-on, en quelques mois, voter une réforme constitutionnelle qui a pour objet de renforcer le rôle du Parlement et créer un office qui va lui retirer une partie importante de ses prérogatives ? Avez-vous mesuré les conséquences de cette création ?

Nous n'en voulons pas et une partie importante de votre majorité n'en veut pas.

Or nous savons que des tractations ont lieu depuis cet après-midi.

Enfin, mes chers collègues, il n'est tout de même pas fréquent que la commission des lois rejette un amendement à quatre reprises...

M. François Giacobbi. Cinq !

M. Guy Allouche. ... à cinq reprises, comme le corrige notre collègue M. Giacobbi.

Le Gouvernement présente un amendement - j'ai parlé tout à l'heure de frère jumeau, mais il s'agit plutôt d'un clone, comme l'a dit M. Chérioux - identique à celui qu'a repoussé la commission.

Autrement dit, des collègues qui à cinq reprises ont repoussé un amendement en commission vont devoir l'adopter, parce que c'est le Gouvernement qui le présente !

Libre à chacun de voter comme bon lui semble, mais vous conviendrez que, pour ce qui est du renforcement du rôle du Parlement, de sa mission de contrôle sur

l'action du Gouvernement, la Haute Assemblée, si elle adoptait cet amendement - mais je ne me fais pas beaucoup d'illusions sur le résultat du vote - présenté dans des conditions ô combien particulières par le Gouvernement - et je tiens à rester mesuré - prendrait une lourde responsabilité.

Bien des collègues seraient mal venus, plus tard, de nous reprocher en séance de travailler dans de mauvaises conditions et de s'interroger sur la dévalorisation du Parlement.

M. Philippe de Bourgoing. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. de Bourgoing.

M. Philippe de Bourgoing. Tout à l'heure, M. Badinter a fait appel à une logique dans les votes.

Pour ma part, j'ai soutenu, dès le début, la position de notre collègue M. Fauchon, qui nous avait proposé un texte très voisin de celui-ci. Dans un deuxième temps, j'ai approuvé le rapporteur, M. Rufin, qui s'était rallié à un texte très proche de celui-ci.

Je ne suis donc nullement gêné pour voter cet amendement, qui, à mon sens, constitue un grand progrès par rapport au texte initial. En effet, il respecte le bicaméralisme et supprime l'autosaisine de l'office. (*Très bien! et applaudissements sur les travées du RPR.*)

M. Pierre Fauchon. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Pierre Fauchon. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je ne donnerai pas de longues explications; chacun sait en effet que, tout en reconnaissant l'intérêt de l'idée de ces offices, je souhaitais fonder ces derniers sur une délégation dans chaque assemblée. Je suis heureux de voir que nous sommes en train d'arriver à une telle solution.

Je ferai observer à notre collègue M. Badinter que c'est précisément ce système-là qui permettra à la délégation du Sénat, dans l'hypothèse de majorités différentes dans les deux assemblées, ce que je regretterais, bien sûr, de continuer à diligenter des expertises de fond. Nous serons alors contents d'avoir créé un office qui, doté de cloisons étanches, pourra poursuivre son action.

Par conséquent, ce système, loin d'être mauvais, a la souplesse qui permettra aux deux assemblées, quand ce sera possible, de travailler ensemble - je le souhaite de tout cœur - et, si les événements le rendaient nécessaire, de procéder à des études chacune de leur côté.

C'est la raison pour laquelle je voterai très volontiers l'amendement n° 5.

M. le président. Mes chers collègues, j'attire votre attention sur le fait que, en cas d'adoption de l'amendement n° 5, qui vise à rédiger l'article unique de la proposition de loi, il conviendrait, pour coordination, de modifier l'intitulé de cette dernière, qui devrait se lire ainsi: « Proposition de loi tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation ». (*Assentiment.*)

Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° 5, repoussé par la commission.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe socialiste.

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° 54 :

Nombre de votants	316
Nombre de suffrages exprimés	295
Majorité absolue des suffrages exprimés ..	148
Pour l'adoption	188
Contre	107

L'article unique est donc ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement n° 1 n'a plus d'objet et la proposition de loi est adoptée.

13

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi (n° 389, 1994-1995), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (Rapport n° 184 [1995-1996] et avis n° 186 [1995-1996]).

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

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je constate avec beaucoup d'intérêt les efforts faits par le Parlement pour élargir ses pouvoirs d'information et se doter d'un véritable outil d'expertise et d'évaluation des politiques publiques. C'est là le résultat des réflexions des groupes de travail et des commissions des deux assemblées qui se sont réunis depuis 1994 pour examiner les moyens de renforcer le rôle du Parlement.

Quelques points de désaccord subsistent peut-être encore, je le sais, sur une version du texte de loi ou sur une autre; je ne doute pas que ceux-ci s'effaceront bien vite au fur et à mesure que vous progresserez dans la discussion de la proposition de loi. Je souhaite, pour ma part, sans préjuger les conclusions auxquelles vous aboutirez, apporter quelques éclairages sur ce débat.

M. le Président de la République a évoqué dans son message au Parlement toute l'importance qu'il attache au rôle des deux assemblées: « Il faut remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale, permettant de restaurer les liens entre les citoyens et les dirigeants... Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique. » Pour cela, le Parlement a souhaité tout d'abord réformer son mode de fonctionnement en instaurant une session annuelle unique. Aujourd'hui, il veut se doter de moyens d'expertise et d'évaluation venant compléter ses propres instruments.

Nous constatons, en effet, que ce sont ces moyens qui nous font parfois défaut au moment même où nous souhaitons, d'une part, améliorer la transparence et l'efficacité de l'action publique et, d'autre part, moderniser l'administration française et l'Etat.

Le premier objectif de l'évaluation est d'améliorer la transparence de l'action publique, en donnant aux citoyens des informations qui leur permettent de mieux

comprendre les effets des politiques menées. Cette nécessité s'est fait jour à partir du moment où les textes réglementaires ou législatifs sont devenus chaque jour un peu plus nombreux et complexes. Une telle situation répond certes à des évolutions de la société elles-mêmes complexes, mais comporte un risque important, celui de rendre toute politique publique toujours plus obscure, limitant par là même son efficacité.

Rappelons-nous que l'efficacité d'une politique réside pour une large part dans sa clarté et dans l'effort de communication de ses promoteurs. L'évaluation de l'action publique correspond donc ici à un souci d'éclairer le débat sur le contenu des politiques publiques. Il s'agit non pas tant de réconcilier les citoyens avec l'impôt qu'avec les objectifs que sous-tendent ces impôts. Tel est donc le premier objectif de l'évaluation.

Le second objectif de l'évaluation est de retracer en termes exacts le contenu de chacune des politiques menées, ainsi que de mesurer l'efficacité des dépenses publiques, exercice sans lequel la maîtrise ou le contrôle de ces dépenses restent bien souvent aveugles.

Tout se passe en effet, aujourd'hui, comme si la tyrannie du court terme nous interdisait de réfléchir sur l'efficacité de telle ou telle politique, nous conduisant à préférer des coupes budgétaires forfaitaires à une meilleure utilisation des crédits publics. Avec le temps et du recul, nous devrions pouvoir progresser davantage.

Nous sommes désormais dans une période de notre histoire budgétaire où nous devons nous interroger sur la qualité des politiques menées et sur le rapport entre leur coût et leur efficacité. L'évaluation doit nous permettre d'atteindre l'objectif de maîtrise des déficits sans menacer la cohérence de l'action publique ainsi que la cohésion de l'Etat.

A cet égard, je tiens à confirmer que nous organiserons dès le printemps le débat d'orientation budgétaire tant souhaité par la Haute Assemblée, en particulier par M. le président de la commission des finances.

Le troisième objectif de l'évaluation est de contribuer à éclairer le débat sur la modernisation des administrations françaises. Il ne suffit pas seulement de s'interroger sur la dépense publique ; il importe aussi de le faire sur la manière dont elle est gérée par les administrations et les services publics. Il s'agit alors d'utiliser les ressources de l'économie et de la sociologie des organisations, de la science administrative et de la concertation pour mesurer les performances, mieux répondre aux besoins collectifs, réduire les dysfonctionnements et remédier à l'éclatement des structures juridiques.

L'évaluation *a priori* et *a posteriori* des politiques et des services publics est ainsi au cœur des préoccupations du moment. Ce n'est pas la moindre vertu de l'évaluation que d'être un moyen de réconcilier l'ensemble des Français avec l'action publique. Il nous faut, grâce à elle, remettre en perspective les réformes qui nous attendent, dessiner un horizon clair de nos actions sur des objectifs partagés.

Parallèlement aux travaux des assemblées sur l'évaluation des politiques publiques, le Gouvernement réfléchit à une réforme en profondeur du Commissariat général du Plan, regroupant les moyens publics de l'évaluation et disposant de pouvoirs d'investigation.

Avec cette réforme, le Gouvernement souhaite doter l'Etat d'une expertise capable d'éclairer la cohérence des choix, d'analyser les effets induits des décisions, de mesurer la productivité de la dépense et d'inciter l'ensemble des acteurs à davantage de cohésion et de concertation.

Il s'agit de transformer le Commissariat général du Plan pour en faire tout à la fois l'outil privilégié du dialogue social et l'instrument d'une maîtrise intelligente de nos finances publiques par la consolidation des comptes, l'évaluation des politiques et des services publics, la programmation et la planification du redéploiement des moyens de l'Etat.

Telles étaient, précisément, les vertus de l'évaluation que j'évoquais précédemment. L'évaluation est donc bien au cœur des préoccupations du moment, et pour longtemps : ainsi, le Parlement et le Gouvernement souhaitent tous deux se doter d'outils d'expertise essentiels à la maîtrise des déficits publics et à la cohérence de l'Etat.

A cette occasion, le Parlement pourrait, s'il le souhaite, se doter d'une capacité de saisine du Commissariat général du Plan réformé lui permettant d'accroître ses moyens d'expertise et d'évaluation et de compléter les missions confiées à l'office d'évaluation.

Ainsi, avec la création d'un office d'évaluation parlementaire et la refondation du Commissariat général du Plan, ce qui se joue, c'est ni plus ni moins que la capacité de l'Etat à veiller à la cohérence de son action et à éclairer la décision publique par l'expertise avant de la mettre en débat.

Au regard de cet enjeu, j'ai pensé que, si les assemblées souhaitaient se doter d'une capacité de saisine du Commissariat général du Plan réformé, nous pourrions alors œuvrer ensemble, dans un dialogue permanent, à cette mise en cohérence de l'action de l'Etat.

Nous mettrons ainsi pleinement en œuvre les outils de l'évaluation. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Michel Rufin, 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, cet après-midi, notre assemblée examinait une première proposition de loi tendant à instituer un office parlementaire d'évaluation de la législation. Ce soir, elle aborde l'examen d'une seconde proposition de loi dont le titre I^{er} renforce les pouvoirs d'information et de contrôle des commissions parlementaires, tandis que son titre II tend à créer un office parlementaire chargé d'évaluer les politiques publiques.

Dans un cas comme dans l'autre, l'objectif est bien de renforcer les moyens mis à la disposition du Parlement aux fins de lui permettre d'exercer plus effectivement ses missions constitutionnelles fondamentales que sont, d'une part, le vote de la loi, et plus particulièrement de la loi de finances, et, d'autre part, le contrôle de l'action gouvernementale.

La révision constitutionnelle du printemps dernier a ouvert la voie à une revalorisation du rôle du Parlement.

L'Assemblée nationale a pourvu dans cette voie. Elle a, tout d'abord, constitué une mission d'information commune à trois commissions, présidée par M. Laurent Dominati, et chargée d'étudier les moyens d'information des parlements étrangers en matière économique et sociale. Puis, elle a adopté certaines des recommandations de cette mission dans la proposition de loi qui nous est aujourd'hui soumise, après les modifications qu'elle lui a apportées sur proposition de sa commission spéciale.

Le premier volet de la proposition de loi est peut-être celui qui a été le moins commenté. Il nous semble pourtant fondamental, dans la mesure où il tend à renforcer les moyens d'information du Parlement.

L'article 1^{er} fait ainsi obligation de déférer aux convocations des commissions parlementaires. Il est essentiellement destiné à donner une base légale à l'audition des fonctionnaires sans l'accord préalable de leur ministre. Le refus de déférer à une telle convocation est sanctionné de six mois d'emprisonnement et de 50 000 francs d'amende.

La commission des lois vous propose d'adopter cet article, qui facilitera l'information des commissions, en le complétant par une obligation de déposer, sous les mêmes peines, devant lesdites commissions.

L'article 2 étend à l'ensemble des commissions la faculté, actuellement réservée aux commissions des finances et aux commissions d'enquête, de demander des enquêtes à la Cour des comptes. La commission des lois n'avait pas vu d'obstacle *a priori* à une telle extension. Elle vous demande toutefois de vous en remettre, sur ce point, à l'avis de la commission des finances.

Elle vous propose, par ailleurs, de compléter le titre I^{er} par un article additionnel dont l'initiative revient à notre excellent collègue M. Pierre Fauchon, rapporteur initial de la proposition de loi. Inséré dans l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, cet article ouvre aux commissions permanentes ou aux commissions spéciales la faculté de demander à l'assemblée à laquelle elles appartiennent les pouvoirs des commissions d'enquête, pour une mission déterminée et pour une durée n'excédant pas six mois.

Ce dispositif permettrait de renforcer, lorsque cela s'avère nécessaire, les pouvoirs d'investigation et de contrôle des commissions permanentes afin que celles-ci assurent, comme le prévoit l'article 22 de notre règlement, « l'information du Sénat pour lui permettre d'exercer, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du Gouvernement ».

Le titre II de la proposition de loi tend à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, autrement dit à doter le Parlement d'une instance évaluative chargée de faire procéder à l'expertise de telle ou telle politique publique.

Cette idée résulte des travaux de la mission d'information sur les moyens d'information des parlements étrangers. Elle figure également dans une proposition de loi présentée par M. Arthur Paecht et les membres du groupe de l'UDF de l'Assemblée nationale.

Le Parlement, rappelons-le, vote le budget. C'est même sa raison d'être initiale, sa raison d'être historique. Qui dit budget dit prélèvements fiscaux en vue de financer des dépenses publiques. Or les prélèvements ne peuvent être indéfiniment augmentés et, dans un contexte de rigueur budgétaire, les dépenses existantes, comme les dépenses nouvelles, doivent faire l'objet d'un examen attentif afin que l'on puisse en déterminer l'efficacité réelle.

Dans une telle perspective, l'évaluation des politiques publiques, dont les premières approches ne remontent en France qu'à la fin des années quatre-vingt, constitue un instrument de mesure de l'efficacité de l'action publique, de régulation des politiques publiques et de modernisation de l'action administrative.

Mon rapport écrit, auquel je me permets de vous renvoyer sur ce point, montre comment les techniques d'évaluation se sont progressivement développées depuis quelques années.

Or l'enjeu est de première importance. L'évaluation, en tant que technique de mesure des effets réels d'une politique publique, peut en effet être un instrument au service de la démocratie.

Le Parlement en a d'ailleurs conscience et, depuis plusieurs années, des structures internes à nos assemblées - commissions permanentes, commissions d'enquête, missions d'information, délégations parlementaires - ont, en fait, développé des démarches évaluatives.

Ainsi que mon rapport écrit vous le montre, là encore, le Sénat a tout particulièrement eu ce souci ; il n'a pas hésité, pour ce faire, à recourir, le cas échéant, à des organismes experts qu'il a chargés d'étudier pour son compte tel ou tel aspect d'une politique publique...

M. Jean-Marie Girault. Il faut continuer !

M. Michel Rufin, rapporteur. ... y compris à titre prospectif, comme le montrent les travaux de notre délégation pour la planification, présidée par notre excellent collègue M. Bernard Barbier.

L'Assemblée nationale a estimé que l'évaluation parlementaire méritait une structure permanente et a retenu à cet effet le principe de la création d'un office commun aux deux assemblées, chargé d'évaluer les politiques publiques.

Constitué sous forme de délégation composée à parité de députés et de sénateurs désignés par les commissions permanentes et les groupes politiques, cet office, au terme d'un débat approfondi tant devant la commission spéciale qu'en séance publique, a vu son objet recentré sur l'information du Parlement sur l'adéquation entre, d'une part, les moyens juridiques, administratifs ou financiers consacrés à toute politique publique mise en œuvre par des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes ou trouvant ses fondements dans des ressources publiques, des prélèvements obligatoires ou des dispositifs légaux réglementaires, et, d'autre part, les effets qui étaient attendus de cette politique.

Privé par les députés des moyens de contrôle sur pièces et sur place que les auteurs de la proposition de loi initiale avaient souhaité lui conférer et clairement chargé d'informer le Parlement, l'office issu des travaux de l'Assemblée nationale interviendrait en complément des commissions, mais sans empiéter sur leurs prérogatives essentielles, c'est-à-dire, pour la commission des finances, l'examen du budget et le contrôle de son exécution et, pour toutes les commissions, l'examen des projets de loi et le contrôle de l'action du Gouvernement.

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission spéciale, a même renforcé les liens entre l'office et les commissions permanentes, d'une part en interdisant toute saisine de l'office par lui-même, d'autre part en le plaçant sous la présidence annuelle alternée des présidents des commissions des finances.

Dans un premier temps, la commission des lois a examiné les propositions de son rapporteur initial, notre collègue M. Pierre Fauchon, dont l'objet essentiel était de constituer l'office à partir de deux délégations afin de préserver le jeu du bicamérisme en cas de divergence de majorité entre les deux assemblées.

Mercredi dernier, la commission a finalement refusé cette approche et M. Fauchon a démissionné de son rapport, que j'ai repris.

Ce matin, la commission des lois a procédé à un nouvel examen de l'article 3 sur la base de la proposition que je lui présentais en ma qualité de nouveau rapporteur. Pour l'essentiel, je lui demandais d'approuver le texte adopté par l'Assemblée nationale, sous réserve d'y apporter certaines modifications, d'ailleurs reprises, pour la plupart d'entre elles, des propositions de M. Fauchon ou de décisions antérieures de la commission ; ainsi en est-il de la suppression de dispositions inutiles comme le conseil

scientifique ou la définition des travaux d'expertise susceptibles d'être demandés à l'office, de l'insertion du recours au Commissariat général du Plan et aux organismes d'évaluation de l'Etat, de la publication des résultats des études à la diligence de l'auteur de la saisine, de la faculté pour les commissions compétentes de désigner l'un de leurs membres aux fins de suivre le déroulement de chaque étude.

La commission des lois n'ayant pas accepté l'amendement que je lui proposais, je serai donc, tout à l'heure, dans l'obligation de défendre, en son nom, un amendement de suppression de l'article 3.

M. Jean-Marie Girault. C'est l'abaissement du Parlement !

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

M. Michel Mercier, en remplacement de M. Alain Lambert, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la nécessité de revaloriser le rôle du Parlement est unanimement reconnue. C'est d'ailleurs un leitmotiv que nous avons entendu tout au long de cette journée à l'occasion de l'examen des deux propositions de loi tendant à créer des offices parlementaires.

Revaloriser le rôle du Parlement, c'est donner au Parlement les moyens de mieux remplir sa tâche. Très naturellement, nous verrons tout à l'heure si la création d'un office d'évaluation des politiques publiques permet d'y parvenir, comme nous venons de le faire à propos de l'office d'évaluation de la législation.

L'impératif de réduction des déficits budgétaires et la défiance prononcée de nos concitoyens vis-à-vis du bon emploi des fonds publics rendent tout à fait nécessaire ce développement des moyens d'évaluation mis au service du Parlement.

Comme vient de le rappeler le rapporteur, M. Rufin, c'est dans cet esprit qu'une proposition de loi a été déposée par MM. Dominati et Fourgous à l'Assemblée nationale, le 23 juin dernier, proposition qui reprend en partie les conclusions d'une mission d'information présidée par M. Laurent Dominati jusqu'au mois de mai 1995.

C'est ce texte, adopté par l'Assemblée nationale le 18 juillet dernier, qui est aujourd'hui soumis à notre examen.

La commission des lois s'en étant saisie au fond, la commission des finances s'est, pour sa part, saisie pour avis des dispositions la concernant plus directement, c'est-à-dire l'article 2, qui vise à étendre le droit de demande d'enquête à la Cour des comptes, et l'article 3, qui tend à instituer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Nous avons examiné ces dispositions dans le souci de donner aux instruments parlementaires d'évaluation un rôle qui leur permette d'être les plus efficaces possible, dans le respect des compétences existantes, même si ces dernières méritent souvent d'être réactivées.

C'est pourquoi, avant d'examiner les articles précités, il paraît important de rappeler à grands traits le contexte dans lequel intervient ce projet de création d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, en posant plusieurs questions, la première étant naturellement de savoir quel est l'état actuel du dispositif d'évaluation des politiques publiques.

Le système français est un peu unique en son genre. Il présente trois grandes caractéristiques : il est tout à la fois disparate, tourné vers l'exécutif, tout en étant très largement déconnecté de la prise de décisions.

Il est disparate parce qu'il obéit à des logiques différentes. Certains organismes se sont vu reconnaître une vocation à l'évaluation se rattachant à leur mission générale. C'est notamment le cas de la Cour des comptes, du Conseil économique et social, du Commissariat général du Plan ou bien des grands corps d'inspection.

Ensuite, certains sujets législatifs ou administratifs ont justifié un développement tout particulier de l'évaluation. C'est notamment le cas du revenu minimum d'insertion, qui a fait l'objet d'une évaluation par une commission nationale, ou des choix technologiques et scientifiques, qui font l'objet d'une évaluation dans le cadre d'un office parlementaire.

Enfin, deux organismes à vocation générale d'évaluation ont été créés à près de quarante-cinq ans d'intervalle : le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, créé à la Libération, et le comité interministériel de l'évaluation, créé en 1990 dans le cadre du « renouveau du service public ».

Le système d'évaluation français est aussi, principalement, mis au service du pouvoir exécutif. Le Gouvernement, outre ses propres services d'études, peut, contrairement au Parlement, saisir la plupart des instances existantes. C'est là une des caractéristiques essentielles de notre système d'évaluation.

Enfin, troisième caractéristique, ce système d'évaluation est très largement déconnecté de la décision : par son rythme, car il est lent et porte souvent sur des actions déjà anciennes ; par ses critères, qui sont souvent purement sociologiques ou comptables et non utilisables directement pour la prise de décision, dans laquelle, il faut bien le reconnaître, l'évaluation est rarement intégrée.

Dans ce contexte, le Parlement s'en remet actuellement, pour l'essentiel, aux estimations du Gouvernement, estimations qu'il sollicite d'ailleurs toujours plus de sessions en sessions. Celles-ci étant désormais beaucoup plus longues, il est logique que le Parlement manifeste des exigences nouvelles en matière de contrôle mais aussi en matière d'évaluation.

C'est donc dans ce contexte que s'est présenté à la commission des finances ce projet de création d'un office parlementaire, et c'est à la lumière de ces considérations que le rapporteur pour avis que je suis a essayé d'analyser ce que pourrait apporter la création d'un office dans la panoplie des moyens dont dispose le Parlement pour mieux accomplir sa tâche.

A cet égard, deux remarques me semblent essentielles. La première, c'est que la création d'un office parlementaire n'épuise pas le débat sur la création d'un grand et vrai pôle public d'évaluation, dont nous avons besoin. Tout à l'heure, M. le ministre de l'économie et des finances nous a indiqué qu'il entendait confier ce rôle au Commissariat général du Plan. Ce peut être en effet une piste intéressante à suivre, dès lors que le Parlement aura un accès direct, non soumis à l'exécutif, à ce grand pôle public.

Deuxième remarque : l'office, s'il devait être créé, ne devrait pas porter atteinte à deux grandes institutions, et, tout d'abord, aux commissions permanentes du Parlement.

M. Jean-Marie Girault. Tu parles !

M. Michel Mercier, rapporteur pour avis. Nous l'avons dit à plusieurs reprises dans cette enceinte, renforcer les moyens des commissions - pour ce qui nous concerne, ceux de la commission des finances - nous paraît tout à fait essentiel. Cet office, s'il était créé, devrait avant tout être conçu comme un moyen supplémentaire mis à la disposition des commissions des deux chambres du Parlement.

Ensuite, l'office ne devrait pas porter atteinte à notre système bicaméral et devrait respecter la spécificité de chacune des deux chambres du Parlement.

M. Jean-Marie Girault. Très bien !

M. Michel Mercier, rapporteur pour avis. Disant cela, je n'entends pas exprimer un point de vue partisan. L'office doit être avant tout un organisme technique et non pas un organisme politique.

M. Philippe Marini. Très bien !

M. Michel Mercier, rapporteur pour avis. Chacune des deux assemblées, même si la majorité politique y est identique, peut avoir, sur un sujet déterminé, des points de vue et des angles d'attaque différents. Il faut donc que chacune d'elles puisse conduire correctement sa propre démarche et utiliser l'office pour la conforter.

C'est dans cet état d'esprit, mes chers collègues, que, cet après-midi, la commission des finances, saisie de l'ensemble de ce dossier, a été amenée à délibérer pour donner l'avis que je dois vous rapporter.

A l'article 3, qui porte création de l'office parlementaire, j'ai proposé à la commission des finances un amendement qui reposait essentiellement sur les principes suivants : l'office parlementaire est un office unique pour les deux assemblées ; il respecte le caractère bicaméral du Parlement en donnant à chacune des deux assemblées les moyens de s'assurer que la façon dont elle entend conduire l'évaluation peut être menée à terme ; enfin, plus important encore, l'office est arrimé très solidement aux commissions permanentes des deux chambres du Parlement puisque, outre le fait que la présidence de l'office est assurée alternativement par le président de la commission de finances de chacune des deux assemblées et que le secrétariat permanent est assuré par des fonctionnaires du Parlement, l'office n'a pas de budget autonome, les deux assemblées incluant par leur vote dans leur budget celui de cet office.

Cette proposition d'amendement a fait l'objet d'un long débat. Par huit voix contre huit, elle a été repoussée par la commission ; je ne pourrai donc vous la présenter tout à l'heure.

La commission des finances n'a pas cru devoir, sur les dispositions dont elle s'était saisie pour avis, donner un avis favorable au texte non amendé. C'est cette position que je me dois de rapporter ce soir. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, le temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

- Groupe du Rassemblement pour la République, 21 minutes ;
- Groupe de l'Union centriste, 15 minutes ;
- Groupe des Républicains et Indépendants, 13 minutes ;
- Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 9 minutes ;
- Groupe communiste républicain et citoyen, 8 minutes.

La parole est à M. Cabanel.

M. Guy Cabanel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici donc en présence du second texte sur ces offices qui ont connu une carrière si contrariée au Sénat. (*Sourires.*)

Je veux, tout d'abord, rendre hommage au courage, à la constance et à la bonne volonté des rapporteurs qui se sont succédé, d'une part, à la commission des lois - M. Fauchon puis M. Rufin - et, d'autre part, à la commission des finances - M. Lambert, très bien suppléé par M. Michel Mercier.

Malheureusement, il faut le dire, ce texte n'a suscité l'avis favorable d'aucune commission.

Pourtant, à première vue, on pourrait y trouver un double motif de satisfaction.

M. Jean-Marie Girault. A première vue !

M. Guy Cabanel. Oui, à première vue !

D'une part - le fait est à signaler - il s'agit d'une proposition de loi, donc d'une initiative parlementaire. Et nous en avons demandé, des initiatives parlementaires !

D'autre part, l'objectif est de renforcer les pouvoirs du Parlement en élargissant ses moyens d'information.

Ce texte pourrait donc bénéficier d'un préjugé bienveillant et être considéré, au premier abord, comme un progrès pour notre démocratie en général et pour nos institutions parlementaires en particulier.

Si on l'examine de plus près, on constate que ce texte se compose, en fait, de deux parties. Une première partie, très positive celle-ci, est consacrée à l'élargissement des pouvoirs d'investigation des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Une deuxième partie, beaucoup plus hypothétique celle-là, crée une nouvelle structure, l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, sur laquelle il semble bien que le Sénat n'ait pu se mettre d'accord jusqu'ici.

Pour répondre aux besoins d'information des commissions parlementaires autres que les commissions d'enquête, pour lesquelles un tel dispositif existe déjà, la proposition de loi, par son article 1^{er}, rend obligatoire la comparution de toute personne convoquée par une commission parlementaire, que celle-ci soit permanente ou spéciale. Bonne mesure ! La comparution revêt un caractère contraignant aussi bien pour les personnes privées que pour les fonctionnaires. A défaut, les personnes encourent des sanctions pénales, sous forme d'amendes ou de peines d'emprisonnement.

Jusqu'à présent cette procédure était réservée aux seules commissions d'enquête, et la pratique avait mis en évidence les difficultés pour certaines comparutions devant les autres commissions parlementaires.

L'obstacle le plus important était lié à la subordination des fonctionnaires à leur ministre de tutelle, situation conduisant parfois le ministre lui-même à être présent en cas d'audition.

Pour les personnes privées, la difficulté se révèle généralement moindre dans la mesure où l'intérêt leur commande la plupart du temps de participer à l'information du Parlement.

En tout état de cause, l'intervention d'une sanction, comme le prévoit le texte qui nous est proposé, semble être garante du respect du travail parlementaire. Cette mesure, inscrite à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, apparaît donc souhaitable et mérite d'être approuvée.

Dans le même esprit, l'article 2 généralise les possibilités de saisine de la Cour des comptes à l'ensemble des commissions en vue de procéder à des enquêtes concernant la gestion de différents organismes publics.

Cet article ne fait qu'introduire dans la loi une faculté qui était jusqu'à présent réservée officiellement aux seules commissions des finances, mais dont on peut penser qu'elle pouvait être étendue implicitement aux autres commissions en tant que de besoin.

Enfin, l'article 3, qui constitue la dernière partie de la proposition de loi, tend à mettre en place un nouvel organisme paritaire entre les deux assemblées, destiné à évaluer les politiques publiques.

Cet office aurait un rôle à jouer en amont des décisions, par appréciation *a priori* des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs assignés, comme en aval, par évaluation des résultats effectifs comparés à ceux qui étaient initialement espérés - je m'en tiens au texte et non pas à l'amendement qui a été rejeté par la commission des finances et qui visait à limiter le champ d'application de l'article.

Cette mesure, après tout, ne met en jeu qu'un grand principe de la vie moderne : il faut évaluer nos actes. Mais encore faut-il avoir les moyens de le faire, je veux dire des moyens réels.

Le principe d'une évaluation de l'efficacité de l'action politique paraît tout à fait louable. Cependant, deux questions viennent aussitôt à l'esprit.

La première concerne le rôle des commissions des finances, qui devraient remplir cette mission si elles disposaient de moyens appropriés. Il s'agit là d'un premier argument avancé par certains membres de notre commission des finances.

La seconde interrogation a trait à la composition de l'office, qui serait paritaire. Dès lors, quelle pourrait être sa capacité opérationnelle en cas de majorité différente dans les deux assemblées ? N'y a-t-il pas lieu de craindre d'inévitables blocages de son action ?

C'est la raison pour laquelle il a été envisagé, notamment en commission des lois, une formule autre que celle qui était prévue dans la proposition de loi initiale. On a ainsi suggéré une formule de délégation par chambre du Parlement, avec réunions communes éventuelles, un peu à l'instar de la solution que le Gouvernement a proposée pour permettre l'adoption de la proposition de loi tendant à créer un office parlementaire d'évaluation de la législation.

L'avantage de cette formule du bicamérisme exercé séparément serait de conserver une certaine souplesse et d'assurer la continuité du travail en toutes circonstances politiques.

Toutefois, on peut se poser la question de l'intérêt de la création d'un tel office si l'on admet cette hypothèse quelque peu pessimiste d'une incompatibilité politique insurmontable entre les deux assemblées du Parlement.

Malheureusement pour ce texte, il comprend un grand nombre d'obscurités quant au fonctionnement de l'office.

C'est ainsi que l'assistance du conseil scientifique mériterait quelques éclaircissements. On me dit qu'un amendement pourrait le supprimer. Dans ce cas, je crois que l'on ne réunirait plus les conditions mêmes d'une évaluation indiscutable, une évaluation fondée sur un certain nombre d'éléments sûrs, c'est-à-dire d'éléments scientifiques.

Sous quelle forme pourrait avoir lieu cette assistance du conseil scientifique ? Le texte ne le précise pas.

Que signifie la notion de personnalités compétentes en matière d'évaluation ? On peut être compétent en différentes matières et participer à des évaluations mais je ne parviens pas à cerner le domaine de cette large compétence en matière d'évaluation. Des précisions supplémentaires seraient les bienvenues au cours de ce débat. Sans doute ces précisions devraient-elles figurer dans le règlement intérieur de l'office soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées.

Etant donné son importance, il serait souhaitable que ce règlement soit communiqué pour informations et observations éventuelles aux parlementaires.

J'avais l'intention de déposer un amendement - je mets désormais moins d'ardeur à cette démarche - visant à prévoir que le règlement devait être soumis au vote du Parlement, et non pas seulement aux bureaux des deux assemblées, car il constituerait la bible du fonctionnement de l'office. Mais l'on m'a fait valoir qu'en matière de délégation parlementaire ce serait une innovation. Peut-être, pour un office de cette importance, serait-il temps de faire quelques innovations !

Enfin, un dernier point reste à soulever. Il s'agit de la publicité des travaux de l'office. Elle est, en l'état actuel du texte, soumise à la décision de l'office, après communication à l'auteur de la saisine.

Ce point peut se révéler délicat. On peut bien évidemment penser que, dans la majorité des cas, ces travaux seront effectivement publiés. Ils profiteront ainsi à l'ensemble des parlementaires, mais aussi à l'opinion publique, qui sera à même d'apprécier l'action politique mise en œuvre par ses élus : c'est un argument que vous avez développé, monsieur le ministre. La situation contraire, où la décision serait prise de ne pas révéler le contenu des travaux, ne donnerait-elle pas, à l'inverse, matière à alimenter toutes les critiques, voire d'éventuelles suspicions, concernant l'opportunité de la politique menée ?

L'évaluation des politiques entreprises ou à entreprendre s'est développée aux Etats-Unis, avec la création du *Congressional Budget Office*, le CBO, en 1974. C'est, outre-Atlantique, un facteur important d'une démocratie qui veut être efficace et ouverte.

Pour la proposition débattue aujourd'hui, la confidentialité paraît difficile à préserver. Je me demande même si cette mention doit figurer dans le texte. C'est dire mon souhait d'une interprétation très restrictive de la faculté offerte à l'office de ne pas publier ses travaux, ou même de la suppression de cette confidentialité.

Je reconnais que l'évaluation envisagée pourrait permettre une adéquation plus stricte des besoins du pays et des moyens mis en œuvre pour y répondre avec justesse. Une telle démarche existe dans d'autres pays, mais, à l'exception des Etats-Unis, je n'ai pas trouvé de structure comparable à celle qui est proposée.

M. Jean-Marie Girault. Heureusement !

M. Guy Cabanel. Il s'agit le plus souvent soit d'une copie de la Cour des comptes à la française, soit d'un organisme d'audit tout à fait indépendant, comme en Grande-Bretagne.

Là, nous avons affaire à un organisme très proche de son original, c'est-à-dire du CBO. Dès lors, il faudrait lui donner la même aisance d'expression et la même facilité d'accès. Or tel ne semble pas être le cas du montage proposé.

Il semble tout à la fois naturel et opportun que la France bénéficie à son tour d'une évaluation de l'efficacité des politiques qu'elle entend mettre en œuvre. Mais la

question qui reste posée est celle de savoir si le renforcement des moyens des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat n'aboutirait pas aux mêmes résultats.

C'est dire les réserves du groupe du Rassemblement démocratique et social européen sur le texte en discussion et l'attention que ses membres porteront à ce débat pour prendre leur décision finale vis-à-vis de l'intéressante mais imparfaite proposition de loi déjà adoptée par l'Assemblée nationale.

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

M. Philippe Marini. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voilà devant un bien étrange débat. C'est un débat formellement complexe, présenté par deux rapporteurs qui, quelle que soit la qualité de leurs travaux, traduisent des positions très contrastées au sein des deux commissions qui ont examiné la proposition de loi en question. C'est un débat qui, sur le fond, aborde de vrais problèmes que nous rencontrons dans l'exercice de nos mandats parlementaires. Enfin, c'est un débat qui heurte les habitudes, voire certaines susceptibilités.

Qu'en est-il sur le fond ?

Je voudrais, pour ma part, rendre hommage aux travaux qui ont été menés au sein de notre commission des finances, sur l'initiative de son président, M. Christian Poncelet, et de son rapporteur général, M. Alain Lambert. Nous avons consacré de nombreuses réunions et de longs débats à la création de cet office d'évaluation des politiques publiques.

A la vérité, avant même que le sujet ne soit à l'ordre du jour, c'est-à-dire avant même que le Président de la République ait exprimé une préoccupation concernant un meilleur équilibre de nos institutions, plusieurs mois avant, la commission des finances, sous l'égide de son rapporteur général d'alors, s'était interrogée sur les moyens dont disposent des parlements étrangers. Malgré les différences institutionnelles considérables qui existent entre un système présidentiel et un système parlementaire, une mission s'était rendue outre-Atlantique, sous la conduite de Jean-Arthuis, pour examiner une situation très différente de la nôtre mais dont il y avait peut-être lieu de tirer quelques enseignements.

C'est le 6 juillet 1995 que, pour la première fois, nous avons abordé de façon concrète cette affaire.

Je me permettrai de rappeler les quelques points sur lesquels j'avais personnellement attiré l'attention de nos collègues.

J'avais mis l'accent à l'époque sur la nécessité, reconnue par tous, me semble-t-il, de doter de moyens supplémentaires les parlementaires soucieux d'exercer pleinement leurs compétences en matière de contrôle budgétaire et d'évaluation des politiques publiques.

En élargissant ce que j'exprimais alors, je puis dire que j'avais notamment à l'esprit trois domaines dans lesquels des outils techniques font défaut.

Le premier domaine que je citerai, c'est le revenu minimum d'insertion. Si le Parlement avait disposé, en matière d'insertion, de coordination des actions de l'Etat et des collectivités territoriales, des moyens d'investigation qui lui ont fait défaut, sans doute n'aurait-il pas été indispensable de lancer à la chasse au gaspillage quelques parlementaires en mission qui me semblent bien isolés...

Le deuxième domaine est de nature différente et concerne l'ensemble de notre secteur public à caractère industriel et commercial. Nous avons, à plusieurs reprises ces dernières années, déploré l'inexistence d'une compa-

bilité patrimoniale de l'Etat, d'un suivi en quelque sorte du bilan de l'Etat, de l'appréciation ou de la dévalorisation de ses participations.

En vérité, si le Parlement avait eu à sa disposition des moyens d'investigation - et des moyens relevant de logiques intellectuelles différentes de celle qui prévaut quai de Bercy - nous aurions sans doute pu alimenté des dialogues tout à fait fructueux - quelle que soit, bien entendu, la grande qualité de ces éminents hauts fonctionnaires que nous trouvons au ministère de l'économie et des finances. C'est bien du débat et des différences d'approche que peuvent naître certaines vérités.

Le troisième domaine est d'actualité et va certainement le rester : il a trait aux industries de défense.

L'argent dépensé par l'Etat tant dans ses établissements industriels que sous forme de contrats passés avec le secteur public ou privé industriel de l'armement est-il bien dépensé ? Est-il proportionné aux bons objectifs ? L'organisation des moyens est-elle satisfaisante ?

Ces questions de fond, qui n'ont aucun caractère partisan, se posent, qu'on le veuille ou non. Les réponses conditionnent la bonne gestion de l'Etat.

C'est à tout cela que je pensais. Mais je ne suis pas le seul ; bien d'autres ont certainement de meilleurs exemples à l'esprit.

Je poursuivais en disant que le futur office devait respecter le caractère parlementaire et bicaméral de nos institutions en devenant le lieu d'une expertise technique, et non le champ d'affrontements entre le Parlement et le Gouvernement.

Je terminais en évoquant cette expertise technique mise au service de l'évaluation des politiques publiques, et non à celui du contrôle budgétaire, lequel doit demeurer de la compétence stricte de nos commissions des finances.

Voilà où en était le débat au mois de juillet dernier. Je me demande, mes chers collègues, si nous avons vraiment progressé depuis et si nous y voyons vraiment plus clair ce soir qu'au début de l'été. Parfois, le temps n'arrange pas tellement les choses.

Qu'en est-il ce soir ? Nous sommes en présence de deux « non-rapports » sur une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.

Mes chers collègues, que nous le voulions ou non, la Constitution de 1958 est ainsi faite que l'Assemblée nationale a le dernier mot. Il nous revient donc de déterminer si nous voulons imprimer notre propre marque à ce texte.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Me permettez-vous de vous interrompre, monsieur Marini ?

M. Philippe Marini. Certainement, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Mon cher collègue, je ne peux laisser passer ce que vous venez de dire.

Le Parlement est strictement bicaméral, et l'Assemblée nationale n'a le dernier mot que si le Gouvernement - et il peut très bien ne pas le faire, cela s'est déjà produit souvent - en prend la décision.

Relisez la Constitution : la loi doit être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, sauf au Gouvernement à intervenir pour provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire.

Peut-être le Gouvernement aurait-il quelque avantage à trouver avec le Sénat, qui va entamer la discussion constitutionnelle dans quelques temps, un bon terrain d'entente et à ne pas le forcer. Je lui suggérerais, de ne pas mettre l'Assemblée nationale en position d'avoir le dernier mot.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Marini.

M. Philippe Marini. Monsieur Larché, la Constitution est ce qu'elle est...

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Mais vous l'avez déformée !

M. Philippe Marini. Vous nous avez rappelé la lettre du texte, certes.

Il n'en reste pas moins que, sauf dans deux domaines bien particuliers, la loi constitutionnelle et les lois organiques relatives à l'organisation du Sénat, le Gouvernement peut, s'il souhaite venir à bout du processus des navettes entre les deux assemblées, pour éviter des discussions interminables, donner le dernier mot à l'Assemblée nationale. Cette possibilité existe dans nos institutions et elle est utilisée bien souvent.

Quelles préoccupations devons-nous particulièrement exprimer ? Nous devons avoir le souci de la protection des prérogatives des commissions permanentes, notamment de celles de la commission des finances. Il n'est pas question de créer une sorte de septième commission permanente « extra-territorialisée », qui se situerait ailleurs et qui risquerait d'empiéter sur l'excellent travail effectué par les différentes commissions permanentes tant du Sénat que de l'Assemblée nationale.

Il est donc nécessaire de renforcer l'arrimage de l'office aux commissions permanentes, de réserver la saisine de celui-ci au bureau de l'une ou de l'autre assemblée et aux commissions permanentes ou spéciales, ce qui signifie qu'il ne faut pas accepter la saisine par soixante députés ou quarante sénateurs, comme cela a été envisagé ailleurs.

En outre, il vaut mieux éviter, me semble-t-il, le conseil scientifique, qui, pour un office parlementaire, risque d'être une instance difficile à gérer, de nature à engendrer une fuite devant les responsabilités ou être un facteur d'opacité.

Enfin, il me semble qu'un lien fonctionnel fort doit exister entre les commissions et l'office par le biais d'un secrétariat assuré par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, de manière à garantir une communauté de culture et une transparence du travail effectué.

Finalement, la préoccupation du Sénat doit être de contribuer à délimiter le rôle de cet office et à en faire un véritable bras séculier des commissions permanentes.

Quelles décisions seront prises dans cet office ? On les a évoquées et on a exprimé des craintes à leur propos.

La première décision consistera à choisir les sujets qui feront l'objet de démarches d'évaluation. Il s'agira, chaque année, de définir un programme d'intervention, en d'autres termes, de poser les bonnes questions.

Mais il est clair que l'office doit se limiter aux seules initiatives que les commissions permanentes ne sont pas en mesure de prendre avec les moyens dont elles disposent.

Telles doivent être les caractéristiques de cet office technique, neutre, qui ne doit pas faire l'objet d'enjeux partisans.

Nous devons, par ailleurs, souligner le caractère expérimental de cet office, ne pas nous précipiter, et, en particulier, ne pas admettre d'emblée qu'il doit avoir un budget autonome, une gestion assurée par les assemblées parlementaires paraissant bien préférable.

Ces éléments, mes chers collègues, sembleraient de nature à préserver la spécificité du Sénat.

Mais alors, nous entrons dans un débat complexe : doit-il y avoir une délégation unique, deux délégations, ou le même organe peut-il être composé de deux formations devant se décider d'une manière commune ? Cette double clé de délibération figurait dans l'excellent amendement que notre collègue M. Michel Mercier a présenté tout à l'heure devant la commission des finances et que celle-ci, au gré d'un partage égal de ses votes, a repoussé.

Cette idée de double clé de délibération paraissait de nature à assurer une approche commune sur la plupart des sujets, en même temps qu'elle préserverait la possibilité d'approches différentes si chaque assemblée pensait devoir s'exprimer séparément ou si des clivages insurmontables ou des conceptions idéologiques trop opposées devaient se manifester.

Mes chers collègues, en concluant cette intervention, je dirai que nous commettrions une erreur en plaçant le Sénat à la remorque de l'Assemblée nationale et en introduisant de la politique et de l'idéologie là où l'on doit éviter de les faire apparaître, en tout cas de les mettre au premier plan.

Notre pays se trouve confronté à des difficultés bien réelles, ancrées dans la vie concrète. Nous devons nous attacher à les résoudre. Que l'on soit de droite ou de gauche, dans les dix prochaines années, nous aurons à traiter les mêmes sujets et à résoudre les mêmes problèmes. Dès lors, autant prononcer un diagnostic commun, établi de bonne foi ; bien du temps sera gagné et bien des controverses inutiles évitées !

Il me semble qu'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques répondant à ces principes constituerait un véritable progrès pour nos institutions. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR. - M. Fauchon applaudit également.)*

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

M. Bernard Plasait. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'étude de ce texte tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques me paraît être un moment important dans la vie du Parlement.

La réforme constitutionnelle du mois d'août dernier instituant une session unique de neuf mois, la création d'un office d'évaluation des politiques publiques et celle de l'office d'évaluation de la législation, dont nous venons de discuter, constituent trois éléments fondamentaux de la rénovation du Parlement et du rééquilibrage entre l'exécutif et le législatif. Ils participent de la volonté concordante des présidents des deux assemblées, relayant le vœu exprimé par le Président de la République lorsqu'il était candidat et renouvelé dans le message qu'il adressa au Parlement le 19 mai dernier, de renforcer les pouvoirs du Parlement et de revaloriser son rôle.

Je suis bien obligé de me rendre à cette évidence : la création de cet office, comme d'ailleurs celle de l'office d'évaluation de la législation, ne recueille pas l'assentiment de la majorité d'entre nous. Je le regrette, car je pense que ces deux instruments, une fois leur régime de croisière trouvé, pourraient utilement proposer des réponses aux questions qu'ils ont pour mission d'aborder. Mais, après tout, peu importe l'instrument utilisé pourvu que la partition soit correctement jouée !

Je m'en tiendrai à examiner les maux auxquels doit remédier, je crois, un tel office.

Je voudrais auparavant d'abord saluer le remarquable travail accompli par les auteurs de la présente proposition de lois, MM. Laurent Dominati et Jean-Michel Fourgous, qui ont préalablement conduit à l'Assemblée nationale une mission d'information commune sur les moyens d'information des parlements étrangers en matière économique et sociale.

Le rapport intitulé *De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement* qui fut publié à l'issue des travaux de cette mission, formule vingt-neuf propositions, dont dix ont, à ce jour, recueilli l'assentiment du Gouvernement. L'aménagement du travail des commissions et la création d'un office, dont nous débattons aujourd'hui, sont de celles-là.

Si les objectifs de ce texte sont des plus louables, les modalités retenues, bien que classiques, peuvent bien entendu appeler certaines remarques, voire susciter des propositions de modifications.

Cette proposition de loi vise d'une part, à renforcer la séparation des pouvoirs et, d'autre part, à relancer l'évaluation des politiques publiques.

En ce qui concerne la séparation des pouvoirs, il faut bien le reconnaître, le Parlement dépend des informations et des données qui lui sont fournies par le Gouvernement. Encore doit-il fréquemment les attendre, parfois même les quêmander.

Or l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

L'honnêteté oblige à reconnaître que le principe ainsi posé n'est pas pleinement respecté.

Aussi me paraît-il salutaire de renforcer les pouvoirs d'information des commissions du Parlement en créant une obligation de déférer, dont le manquement sera sanctionné par la loi, pour toute personne dont l'audition sera jugée utile par une commission permanente ou spéciale.

Nous le savons bien, c'est en vertu du principe même de la séparation des pouvoirs qu'une circulaire du Premier ministre en date du 30 octobre 1981 rappelait que « l'administration ne saurait assumer la responsabilité des actes du Gouvernement devant le Parlement » et réaffirmait ainsi l'interdiction pour un fonctionnaire d'être entendu en dehors de la présence de son ministre. Depuis lors, la pratique s'est certes assouplie et les auditions de hauts fonctionnaires, civils et militaires, se sont multipliées, bien entendu avec l'aval des ministres mais sans aucune difficulté notable pour l'obtenir.

Toutefois, le principe qu'il est proposé d'inscrire désormais dans la loi aura pour effet non d'affirmer l'autonomie de l'administratif par rapport au politique mais de banaliser une pratique qui est encore entourée de réticences, en raison du caractère solennel que gardent les auditions de commission.

Pour reprendre un propos de M. Edmond Malinvaud devant la mission d'information de l'Assemblée nationale, je pense qu'il s'agit surtout de permettre aux fonctionnaires d'éclairer les commissions sur « la partie technique et donc indépendante des options gouvernementales » de la politique d'un ministère.

Cela dit, plus intéressante est l'extension aux personnes privées, qu'il s'agisse de chefs d'entreprise ou de responsables d'association, de l'obligation de déférer aux convocations de toute commission parlementaire sous peine de sanctions.

Même s'il était jusqu'à ce jour plus fréquent de voir les représentants du monde professionnel et associatif répondre avec courtoisie et franchise aux sollicitations des commissions, leur refus éventuel ne les exposait à aucune incrimination.

Dans le même esprit, l'assistance de la Cour des comptes étayera les pouvoirs de contrôle du Parlement.

En outre, le renforcement de la séparation des pouvoirs induit par cette proposition de loi se traduira par un pouvoir d'initiative parlementaire renouvelé. Faut-il rappeler qu'en vertu des articles 39 et 44 de la Constitution les membres du Parlement partagent avec le Gouvernement l'initiative des lois et le droit d'amendement ?

Concernant l'initiative des lois, je citerai simplement deux chiffres : sur 1 352 lois adoptées par le Parlement entre 1981 et le mois de mai 1995, seulement 116, soit 8,58 p. 100, avaient pour origine une proposition de loi.

Certes, la loi constitutionnelle du 4 août dernier a modifié l'article 48 de la Constitution pour instaurer une séance mensuelle réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée. Mais je suis de ceux qui pensent qu'il eût été préférable de permettre l'examen des propositions de loi cosignées par un nombre significatif de parlementaires. Une telle procédure offrirait plus de souplesse que celle qui fut retenue et serait en harmonie avec notre volonté de limiter l'inflation législative.

Conséquence de l'extrême difficulté qu'il y avait jusqu'alors de voir aboutir une proposition de loi, le droit d'amendement, quant à lui, s'est pleinement exprimé. Ainsi, pour ne citer que le Sénat, 271 amendements furent déposés en 1969, 2 185 en 1975, 4 752 en 1984 et 6 129 en 1990.

On peut se féliciter de cette évolution, à deux réserves près : d'une part, un tel flot d'amendements contribue à allonger les textes présentés, et bien souvent à les dénaturer ; d'autre part, un grand nombre de ces amendements ne sont pas adoptés faute d'être pris au sérieux par le Gouvernement.

Il faut bien reconnaître que le Parlement est aveugle, qu'il ne dispose pas des instruments lui permettant d'avancer des hypothèses étayées par ses propres chiffres.

Et c'était le grand mérite de cette proposition de loi de faire en sorte que le Parlement soit presque à armes égales avec le Gouvernement. La discussion de la loi de finances en aurait été fortement renouée. Trop souvent, on a entendu répondre péremptoirement à un parlementaire soutenant un amendement : « Mais, vous n'y pensez pas ! Ça coûte x millions de francs ! » Bien entendu, le parlementaire, dans l'obscurité totale quant au chiffrage de sa proposition et dans l'impossibilité de vérifier les chiffres avancés par le Gouvernement, est alors contraint de battre en retraite.

Telle est bien la fonction d'expertise dévolue à l'office qu'il est proposé de créer, étant entendu que la fonction de contrôle doit rester l'apanage des commissions. Doter cet office d'une mission de contrôle de la gestion des dépenses publiques eût été certainement séduisant. Mais cette mission est remplie par les commissions des finances des deux assemblées. La confier à un tel office entraînerait, de surcroît, un indéniable risque d'inconstitutionnalité.

Cependant, le second mérite de ce texte est de relancer l'idée même d'évaluation des politiques publiques, non plus seulement du point de vue de l'exécutif mais aussi de celui du législatif.

Si cette idée d'évaluation n'est pas, en soi, nouvelle, il importe de la raviver. C'est en effet le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques qui a mis en place un dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques, en se fondant sur les recommandations du rapport Viveret. Ce dispositif est chargé de développer et de coordonner les initiatives des différents départements ministériels en la matière.

L'article 1^{er} du décret du 22 janvier 1990 donne une définition intéressante de l'évaluation : « L'évaluation d'une politique publique au sens du présent décret a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. »

Il est heureux que l'on se soit inspiré de cette définition pour déterminer les missions de l'office d'évaluation des politiques publiques, car elle met en lumière les deux phases d'une démarche scientifique d'évaluation : d'une part, l'évaluation *ex post*, qui mesure les effets d'une politique mise en œuvre, et, d'autre part, l'évaluation *ex ante*, qui est conçue comme une aide à la décision.

Concernant ce dernier point, je m'associe au vœu, maintes fois formulé, de voir le Gouvernement s'astreindre à ses projets de loi ou à ses amendements comportant des dépenses nouvelles ou accrues un rapport technique permettant au Parlement de connaître les données et les méthodes utilisées pour le chiffrage, leurs sources et tout élément propre à l'aider dans l'exercice de son contrôle.

Certes, une première circulaire du Premier ministre en date du 26 juillet 1995, faisant suite à ses engagements contenus dans sa déclaration de politique générale, prévoit d'expérimenter à partir de 1996 une véritable étude d'impact accompagnant les projets de loi et les principaux projets de décret.

Cependant, comme le rappelle une seconde circulaire, il ne s'agit que d'une expérimentation, qui doit se dérouler sur un an et qui s'applique aux projets de loi, mais non aux amendements.

Enfin, selon la présente proposition de loi, si l'évaluation est quantitative, elle est aussi et surtout, à juste titre, qualitative, dépassant ainsi largement le seul cadre financier.

Cette dernière considération devait me conduire naturellement à aborder les modalités retenues par la proposition de loi initiale ainsi que celles qui sont issues des travaux de notre commission des lois.

Or, par son vote de ce matin, la commission a rejeté l'idée même de créer un tel office. La commission des finances n'est pas parvenue à une position plus favorable. N'ayant pas participé à ces débats, je me garderai bien d'émettre un jugement sur le fond. Faut-il un seul office, en faut-il un dans chaque chambre ou n'en faut-il aucun ? Je n'en sais rien.

Je sais simplement que la question centrale de l'évaluation des politiques publiques reste posée et qu'il nous appartiendra d'y répondre, avec le double souci d'accroître l'efficacité de l'Etat et d'engager le grand mouvement salubre de diminution des prélèvements obligatoires dans notre pays. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Jean-Jacques Hyest. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le débat sur la création d'offices s'inscrit bien entendu dans le cadre de la revalorisation du travail du Parlement ainsi que, si j'ai bien compris le sens de notre révision constitutionnelle, dans celui de l'amélioration de nos conditions de travail. Aussi bien, monsieur le ministre des relations avec le Parlement, n'ayez crainte, à cette heure avancée, je serai extrêmement bref. (*Sourires.*)

Monsieur le ministre de l'économie et des finances, vous êtes un peu le « père intellectuel » de l'office d'évaluation des politiques publiques. En effet, lorsque vous étiez rapporteur général au Sénat - j'ai relu vos déclarations, qui sont toujours extrêmement intéressantes - vous disiez que le Parlement manquait de moyens propres pour évaluer un certain nombre de politiques et qu'il ne devait pas être obligatoirement soumis aux avis des experts du Gouvernement.

Rappelons-nous : voilà une vingtaine d'années, la commission des finances de l'Assemblée nationale n'avait pas d'administrateurs ; c'étaient des fonctionnaires détachés du ministère des finances qui assuraient le secrétariat de la commission. On a déjà fait beaucoup de progrès depuis ! Mais il faut continuer !

Le texte qui a été voté par l'Assemblée nationale sur l'Office d'évaluation des politiques publiques ne correspondait pas du tout à la proposition de loi initiale.

On a bien délimité ce qui relève du pouvoir de contrôle du Parlement et ce qui est de la responsabilité des commissions, notamment des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, et je crois qu'il ne faut pas dévier par rapport à cette voie. J'estime qu'il serait excessivement dangereux de vouloir faire d'un tel office une sorte de supercommission complètement indépendante du Parlement. Les commissions permanentes doivent jouer leur rôle de contrôle.

Monsieur le président de la commission des lois, nous avons créé, il y a quelques jours, une mission d'information sur la justice. Il s'agit pour elle d'examiner la manière dont fonctionnent certains secteurs de la justice et de déterminer les améliorations qui pourraient y être apportées. C'est bien la commission des lois elle-même qui a pris l'initiative de la création de cette mission, et je pense que celle-ci accomplira la tâche qui lui est confiée dans les meilleures conditions. Nous avons d'ailleurs tous le souvenir d'un excellent rapport relatif à la justice dans notre pays qui fut élaboré naguère par MM. Jean Arthuis et Hubert Haenel...

Il faut donc, selon moi, conserver au Parlement tout son rôle et, en conséquence, délimiter strictement les missions d'un office d'évaluation des politiques publiques, afin qu'il n'empiète pas sur les pouvoirs et sur le rôle des commissions.

Bien entendu, des améliorations peuvent être envisagées, mais ce n'est pas essentiellement sur ce point que le débat a porté : tout le monde était bien d'accord pour bien encadrer la mission de l'office. D'ailleurs, si l'Assemblée nationale, qui a eu un débat extrêmement long, a tenu à préciser les choses d'une manière aussi claire, c'est justement pour éviter les débordements qui correspondaient aux vœux de certains.

En réalité, le point d'achoppement porte sur l'opportunité de la création d'un organisme nécessairement générateur de dépenses. Pour ma part, je crois que cet office doit se caractériser par une certaine légèreté et une certaine souplesse ; il faut éviter la rigidité et la lourdeur,

surtout que le texte prévoit de mettre la Cour des comptes au service du Parlement. Tout à l'heure, il a été même question du Commissariat général du Plan.

Par conséquent, nous disposons déjà, me semble-t-il, d'un certain nombre d'outils indépendants qui peuvent assister le Parlement.

Il faut prévoir un instrument modeste et apprécier, au fil des années, s'il répond à notre attente et s'il doit se développer.

Un autre souci, tout à fait légitime, a été exprimé : cet office doit être au service de l'ensemble du Parlement.

La proposition de loi issue des travaux de l'Assemblée nationale tend à créer un office commun avec une délégation. Mais, sans accord entre les deux assemblées, cet office ne pourra pas fonctionner même s'il est normal de mettre des freins pour éviter que certains ne le détournent de sa fonction. C'est pourquoi les propositions de M. le rapporteur et de la commission des finances me semblent aller dans le bon sens.

Je retiens les enseignements du débat qui a eu lieu entre M. Marini et M. Jacques Larché : comment pourrait-on imaginer qu'une proposition de loi qui concerne directement le fonctionnement des assemblées puisse être imposée à l'une par l'autre ? C'est inconcevable ! Et je ne vois pas le Gouvernement obliger le Sénat à accepter quelque chose dont il ne veut pas. Il faut parvenir à un accord !

C'est la raison pour laquelle il me paraît important que nous exprimions très clairement nos propositions dans ce domaine, de façon qu'un dialogue puisse s'instaurer et que nous trouvions une solution.

Le Parlement a besoin de renforcer ses pouvoirs. La proposition de loi, telle qu'elle pourrait résulter de nos travaux, lui donnera des outils nouveaux.

Le Parlement doit pouvoir s'associer, en mettant tous les atouts de son côté, aux politiques, de plus en plus complexes, à la nécessité de veiller à la bonne utilisation des crédits publics et à la lutte contre le gaspillage. Cet office le permettrait.

En outre, nous devons être cohérents avec les dispositions que nous avons votées tout à l'heure en ce qui concerne l'office parlementaire d'évaluation de la législation : à partir du moment où nous avons prévu un certain dispositif, il paraîtrait étrange que, à deux heures d'intervalle, le Sénat vote des mesures différentes.

C'est pourquoi, ayant été président de la commission spéciale, qui s'était heurtée à de nombreuses difficultés pour faire accepter à l'Assemblée nationale ces offices qui sont très éloignés des propositions initiales - elles me paraissaient excessives - je suis convaincu que le Sénat, dans sa sagesse, apportera sa contribution et donnera à cet office tout le relief qu'il mérite. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Je vais maintenant donner la parole au dernier orateur inscrit dans la discussion générale, qui dispose d'un temps de parole de huit minutes, ce qui nous conduira aux alentours de 0 h 30. J'interrogerai alors le Gouvernement sur ses intentions, car, en principe, compte tenu de l'instauration de la session unique, les séances doivent être levées avant 0 h 30. Tel est du moins ce que j'ai fréquemment entendu en conférence des présidents.

La parole est à M. Pagès.

M. Robert Pagès. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre attitude de principe quant à cette proposition de création d'un office parle-

mentaire d'évaluation des politiques publiques ne diffère pas fondamentalement de l'avis que nous avons formulé au sujet de l'office d'évaluation de la législation.

Il faut dire que, depuis le 18 juillet 1995, date de la discussion à l'Assemblée nationale, bien des promesses ont été oubliées en matière de travail parlementaire.

M. Gaymard, alors secrétaire d'Etat aux finances, affirmait ce 18 juillet : « Je suis très heureux d'être à l'Assemblée nationale, pour participer à la discussion d'une proposition de loi, très favorablement accueillie par le Gouvernement. Elle contribue de manière décisive au renforcement et à l'approfondissement des prérogatives et devoirs du Parlement. Elle répond aux propositions du Président de la République, qui déclarait dans son message au Parlement : "Il faut remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale, permettant de restaurer les liens entre les citoyens et leurs dirigeants... Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié du débat politique". »

Cette proposition de loi créant, entre autres, un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, prenait donc place, quelques semaines après l'élection présidentielle, dans un corps de réformes dont l'objet était le rééquilibrage entre les pouvoirs exécutif et législatif. L'instauration de la session unique était au cœur de ce dispositif.

Or plus de six mois se sont écoulés depuis ces discussions.

Le Gouvernement a, entre-temps, opté clairement, et sans tarder, pour une politique de totale soumission à la réalisation de la monnaie unique et, par là même, de soumission aux seuls intérêts capitalistes.

Pour imposer ses choix, en plein accord avec les majorités de droite des deux assemblées, il a utilisé au mieux les armes de la Constitution afin de passer outre au contrôle parlementaire. Le droit d'action des minorités constitue pourtant, sur ce plan, une garantie essentielle de la légitimité démocratique d'une nation.

Le vote, les conditions du vote de la loi d'habilitation relative à la sécurité sociale confirment pleinement l'autoritarisme gouvernemental.

Nous avons donc assisté à un décalage croissant entre les belles paroles du mois de juillet et la réalité des débats parlementaires qui ont suivi, décalage qu'il est de notre devoir de dénoncer fortement aujourd'hui.

Le recours à la pratique détestable des ordonnances, mais aussi le démarrage particulièrement dense et marqué par la précipitation de cette session unique nous conduisent à nous interroger sur le sens à donner, dans ce contexte, à la création de cet office et à l'élargissement des pouvoirs d'information du Parlement.

Dès le début de ce débat, nous avons souligné notre approbation sur le principe de la création de nouveaux outils pour le Parlement destinés à lui permettre de contrôler l'action du Gouvernement.

Mieux évaluer les dépenses publiques avant de voter une disposition, ou après son application, pour en estimer les conséquences apparaît effectivement comme une nécessité. Le débat sur la TVA qui a eu lieu cet été, la discussion de la loi de finances et, dernièrement, la création du remboursement de la dette sociale, le RDS, ainsi que le débat sur la probable augmentation de la contribution sociale généralisée, la CSG, montrent bien que le Parlement manque singulièrement de prise sur la politique économique et financière du pays.

Nous estimons que cet office devrait être un lieu de confrontation des idées, de propositions alternatives aux décisions gouvernementales. M. Delalande, rapporteur

devant l'Assemblée nationale, déclarait : « ... autant d'études qui nous permettraient de nous former un jugement pour, le cas échéant, faire les propositions alternatives à celles qu'aurait arrêtées le Gouvernement ».

C'est bien ainsi que nous concevons cet office ; il doit être un élément important du rééquilibrage entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Sinon, c'est d'office qu'il faudrait parler.

C'est pourquoi nous avons rejeté les propositions de M. Fauchon : par la mise en place, en quelque sorte, d'un double office, d'une machine de guerre en cas de majorités différentes dans les deux assemblées, elles retireraient toute portée à la suggestion originelle des députés.

Bien que notre appréciation sur le principe de création de cet office soit positive, nous estimons, je tiens à le rappeler, que la véritable revalorisation du rôle du Parlement en général, comme en matière financière et économique, nécessite une remise en cause radicale de nos institutions, qui enserrant le Parlement dans un véritable carcan. L'organisation du débat budgétaire constitue un modèle en cette matière et nous n'oublions pas que les modifications apportées par les parlementaires à une loi de finances équivalent, en définitive, au coût de l'enjoliveur d'une roue rapporté au prix global de la voiture !

Par conséquent, nous ne voterons pas ce texte, qui, au vu de l'actuelle pratique gouvernementale, soutenue par la majorité de droite des deux assemblées, apparaît déjà anachronique.

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

La discussion générale est close.

Messieurs les ministres, il est minuit vingt-cinq ; pouvez-vous nous dire quelles sont les intentions du Gouvernement ?

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Je demande la parole.

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

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Le Gouvernement aurait souhaité, bien sûr, que le Sénat poursuive ce soir l'examen de ce texte. Mais M. le président de la commission des lois vient de me faire savoir que, compte tenu de l'heure tardive, il préférerait que la commission des lois n'étudie que demain matin les amendements déposés sur ce texte.

Dans ces conditions, je désire que la Haute Assemblée poursuive l'examen de cette proposition de loi demain à quinze heures, avant d'entamer la discussion du texte relatif à la lutte contre le terrorisme. (*Très bien ! sur les travées du RPR.*)

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. Sous réserve, bien évidemment, que la commission parvienne à un accord sur les amendements !

M. Gérard Larcher. On ne peut pas préjuger la position de la commission ! (*Sourires.*)

M. Jacques Larché, président de la commission des lois. En effet !

M. le président. Nous verrons cela plus tard. De toute façon, cela n'empêchera pas d'avoir bien la séance.

M. Roger Romani, ministre des relations avec le Parlement. Vous parlez d'or, monsieur le président !

M. le président. Je vous remercie de le souligner !

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Je demande la parole.

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

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Je veux tout d'abord dire tout l'intérêt que j'ai porté aux propos qu'ont formulés les différents intervenants.

Chacun d'entre eux a bien exprimé, me semble-t-il, la nécessité de renforcer les moyens d'expertise du Parlement. A cet égard, le Gouvernement est naturellement à la disposition du Parlement.

Mais sur un certain nombre de dossiers, le Gouvernement doit pouvoir tirer profit d'une plus grande indépendance d'expertise du Parlement. Les uns et les autres, vous en avez souligné la nécessité.

L'Etat doit se réformer, se transformer, s'adapter, afin de mieux répondre à l'attente de nos compatriotes. Nous savons bien qu'il existe, çà et là, des corporatismes et des immobilismes. Nous devons donc conjuguer nos efforts pour tenter de remédier à cette situation, dans l'intérêt de la nation.

Le Gouvernement ne veut pas non plus interférer dans ce débat, puisque c'est le Parlement qui entend se doter de ces instruments privilégiés.

Je vous confirme, mesdames, messieurs les sénateurs, que nous mettrons tout en œuvre pour faciliter votre information, comme nous le faisons d'ores et déjà lorsque les commissions, notamment les commissions des finances, nous sollicitent. Il n'est pas question de réduire en quoi que ce soit cette information.

En tant que ministre de l'économie et des finances, je ressens le besoin de développer des moyens de contrôle. Il y a, au sein de nos institutions étatiques, des procédures qui s'apparentent à de l'auto-contrôle, à de l'auto-audit, de l'auto-évaluation. Nous aurions tout intérêt à ce que le regard vienne de l'extérieur, pour que nous puissions mieux analyser certains comportements et dysfonctionnements.

J'ai la conviction qu'un certain nombre de dérives majeures préjudiciables à l'intérêt de l'Etat auraient pu être évitées si nous avions diligenté des investigations plus approfondies.

L'Etat a besoin, comme l'a rappelé M. Marini, d'un état de son patrimoine, et la représentation nationale doit pouvoir porter une appréciation sur ce patrimoine.

A cet égard, je vous indique que j'ai pris des dispositions pour que l'Etat soit en mesure de vous soumettre une image aussi fidèle que possible de son patrimoine.

Des dérives sont constatées. Il n'y a pas, par exemple, de facturation des différentes prestations fournies au sein de l'Etat. Tels ou tels agents sont mis à la disposition d'un service extérieur : il n'y a pas de facturation. Comment le Parlement peut-il exercer son contrôle dans ces conditions ?

Nous devons convenir de dispositions plus appropriées à l'exercice du contrôle du Parlement, dont les investigations pourront aider le Gouvernement, car nous sommes dans un monde éminemment complexe.

Le Gouvernement se tient à votre disposition. M. Marini et M. le président de la commission des lois se sont interrogés sur l'attitude qu'il adopterait : réunirait-il ou non une commission mixte paritaire pour trancher le débat ? A ce stade, je tiens à vous assurer qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de brusquer la navette entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Je n'ai pas la mesure des travaux menés en commun depuis l'été entre le Sénat et l'Assemblée nationale ; mais peut-être y aurait-il intérêt à ce que, sur un plan informel, vous puissiez d'ores et déjà désigner quelques représentants pour avancer dans une voie commune, si elle vous paraît utile, si elle est valide.

Le Gouvernement fera tout pour faciliter l'aboutissement de cette initiative. Il se tient à la disposition du Sénat et, lors de la prochaine séance publique, cet après-midi, il sera naturellement présent.

Je tiens à répéter, en terminant, que j'approuve le souhait, qui a été très largement exprimé, de renforcer les moyens d'expertise du Parlement. Il y va de l'intérêt du Gouvernement, de l'intérêt de l'Etat, de l'intérêt de la nation. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

14

COMMUNICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE DE PROPOSITIONS D'ACTE COMMUNAUTAIRE

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication, en date du 26 janvier 1996, l'informant que :

- la proposition d'acte communautaire n° E 528 - « proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 520/94 portant établissement d'une procédure de gestion communautaire des contingents quantitatifs » a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 22 janvier 1996.

- la proposition d'acte communautaire n° E 534 - « projet de règlement du conseil modifiant le règlement (CE) n° 1416/95 établissant certaines concessions sous forme de contingents tarifaires communautaires en 1995 pour certains produits agricoles transformés » a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 23 janvier 1996.

- la proposition d'acte communautaire n° E 537 - « proposition de règlement (CE) du Conseil portant établissement d'un traitement tarifaire favorable à l'importation de certaines marchandises dans les zones franches de Madère et des Açores, en raison de leur destination particulière » a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 23 janvier 1996.

- et la proposition d'acte communautaire n° E 544 - « proposition de décision du Conseil concernant la conclusion du protocole additionnel à l'accord entre la Communauté européenne et la République d'Islande pour tenir compte de l'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à l'Union européenne » a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 23 janvier 1996.

15

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 180, distribué et renvoyé 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.

16

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux transports.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 181, distribué et renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux relations financières avec l'étranger en ce qui concerne les investissements étrangers en France.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 182, distribué et renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

17

DÉPÔT DE PROPOSITIONS D'ACTE COMMUNAUTAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil et de la Commission relative à la conclusion de l'accord européen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République d'Estonie, d'autre part. Proposition de décision du Conseil et de la Commission relative à la conclusion de l'accord européen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Lettonie, d'autre part. Proposition de décision du Conseil et de la Communauté relative à la conclusion de l'accord européen entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République de Lituanie, d'autre part.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E 568 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil concernant un programme d'action communautaire pour la promotion des organisations non gouvernementales ayant pour but principal la défense de l'environnement.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E 569 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de directive du Conseil portant modification de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 77/780 (CEE) en ce qui concerne la liste des exclusions permanentes de certains établissements de crédit.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E 570 et distribuée.

J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de règlement (CE) du Conseil prévoyant des mesures spéciales pour l'importation d'huile d'olive originaire de Tunisie.

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E 571 et distribuée.

18

RENOI POUR AVIS

M. le président. J'informe le Sénat que le projet de loi (n° 157, 1995-1996) de modernisation des activités financières, dont la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation est saisie au fond, est renvoyé pour avis, à sa demande, à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

19

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu de M. Lucien Lanier un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relative à la date de renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française (n° 172, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 183 et distribué.

J'ai reçu de M. Michel Rufin un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (n° 389, 1994-1995).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 184 et distribué.

J'ai reçu de M. Michel Rufin un rapport, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à créer un Office parlementaire d'amélioration de la législation (n° 390, 1994-1995).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 185 et distribué.

20

DÉPÔT D'UN AVIS

M. le président. J'ai reçu de M. Alain Lambert un avis, présenté au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (n° 389, 1994-1995).

L'avis sera imprimé sous le numéro 186 et distribué.

21

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 31 janvier 1996, à quinze heures :

1. Suite de la discussion de la proposition de loi (n° 389, 1994-1995), adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques.

Rapport (n° 184, 1995-1996) de M. Michel Rufin, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 186, 1995-1996) de M. Alain Lambert, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Aucun amendement n'est plus recevable.

2. Discussion du projet de loi (n° 156, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire.

Rapport (n° 178, 1995-1996) de M. Paul Masson, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Aucune inscription de parole dans la discussion générale n'est plus recevable.

Aucun amendement n'est plus recevable.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale et pour le dépôt d'amendements

1° Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, instituant les lois de financement de la sécurité sociale (n° 180, 1995-1996).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : lundi 5 février 1996, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 6 février 1996, à dix-sept heures.

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux relations financières avec l'étranger en ce qui concerne les investissements en France (n° 182, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 6 février 1996, à dix-sept heures.

3° Projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales (n° 171, 1995-1996).

Délai limite pour les inscriptions de parole dans la discussion générale : mercredi 7 février 1996, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements : mercredi 7 février 1996, à dix-sept heures.

Scrutin public à la tribune

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à un scrutin public à la tribune lors du vote sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, instituant les lois de financement de la sécurité sociale (n° 180, 1995-1996).

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 31 janvier 1996, à zéro heure trente-cinq.)

*Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON*

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES DU SÉNAT

établi par le Sénat dans sa séance du 30 janvier 1996 à la suite des conclusions de la conférence des présidents

Mercredi 31 janvier 1996, à quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire (n° 156, 1995-1996).

(La conférence des présidents a fixé :

- au mardi 30 janvier 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;
- à quatre heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mardi 30 janvier 1996.)

Jeudi 1^{er} février 1996 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire (n° 156, 1995-1996).

A quinze heures :

2° Questions d'actualité au Gouvernement.

(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures.)

Ordre du jour prioritaire

3° Suite de l'ordre du jour du matin.

Mardi 6 février 1996 :

A neuf heures trente :

1° Douze questions orales sans débat :

- n° 255 de M. Nicolas About à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (Statut des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles [ATSEM]) ;

- n° 251 de M. Charles Descours à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme (TGV Lyon-Turin) ;
- n° 257 de M. Alain Dufaut à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme (Assouplissement de la procédure définie par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme dans le cadre de la préparation des plans de prévention des risques) ;
- n° 258 de M. René Rouquet à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme (Protection des riverains de la gare d'Alfortville - Maisons-Alfort contre les nuisances sonores) ;
- n° 260 de M. Philippe Madrelle à M. le ministre de l'intérieur (Maintien des maîtres nageurs sauveteurs des compagnies républicaines de sécurité pour la surveillance des plages) ;
- n° 243 de M. Daniel Eckenspieller à Mme le ministre de l'environnement (Circulaire relative aux conditions provisoires d'évacuation des résidus d'incinération par lit fluidisé) ;
- n° 248 de M. Ivan Renar à M. le ministre de la culture (Situation de la presse écrite) ;
- n° 249 de M. Ivan Renar à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications (Crise de l'industrie du textile et de l'habillement dans le Nord - Pas-de-Calais) ;
- n° 256 de Mme Janine Bardou à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation (Conséquences de l'enregistrement de la dénomination « Feta » comme appellation d'origine protégée, exclusivement pour les productions grecques) ;
- n° 252 de Mme Maryse Bergé-Lavigne à M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration (Fermeture du centre radiomaritime de Saint-Lys [Haute-Garonne]) ;
- n° 259 de M. Christian Demuynck à M. le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat (Traitement des entreprises en difficulté) ;
- n° 250 de M. Charles Descours à M. le ministre délégué au budget (Franchise postale).

Ordre du jour prioritaire

2° Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération et d'union douanière entre la Communauté économique européenne et la République de Saint-Marin (n° 174, 1995-1996).

A seize heures :

Ordre du jour prioritaire

3° Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, instituant les lois de financement de la sécurité sociale (n° 180, 1995-1996).

(La conférence des présidents a fixé :

- au mardi 6 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi constitutionnelle ;
- à cinq heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le lundi 5 février 1996 ;

En outre, la conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à un scrutin public à la tribune lors du vote sur l'ensemble du projet de loi constitutionnelle.)

Mercredi 7 février 1996, à neuf heures trente et à quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite du projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux relations financières avec l'étranger en ce qui concerne les investissements en France (n° 182, 1995-1996).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 6 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

Jeudi 8 février 1996, à neuf heures trente et à quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Eventuellement, suite de l'ordre du jour de la veille.

2° Projet de loi relatif aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales (n° 171, 1995-1996).

(La conférence des présidents a fixé :

- *au mercredi 7 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;*

- *à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;*

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 7 février 1996.)

Mardi 13 février 1996, à neuf heures trente et à seize heures :

Ordre du jour établi en application de l'article 48, troisième alinéa, de la Constitution

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à favoriser l'expérimentation relative à l'aménagement et à la réduction du temps de travail et modifiant l'article 39 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (n° 94, 1995-1996).

Mercredi 14 février 1996, à quinze heures :

Ordre du jour prioritaire

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, portant création d'un fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi (n° 147, 1995-1996).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 13 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

2° Projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire (n° 158, 1995-1996).

(La conférence des présidents a fixé au mardi 13 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

Jeudi 15 février 1996 :

A neuf heures trente :

Ordre du jour prioritaire

1° Suite du projet de loi portant diverses mesures d'ordre sanitaire et statutaire.

2° Troisième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif aux transports (n° 181, 1995-1996).

(La conférence des présidents a fixé au mercredi 14 février 1996, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

A quinze heures :

3° Questions d'actualité au Gouvernement.

(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures.)

Ordre du jour prioritaire

4° Suite de l'ordre du jour du matin.

(La conférence des présidents a retenu la date du mardi 20 février 1996, à seize heures, pour l'éloge funèbre de M. Claude Cornac.)

ANNEXE

Questions orales sans débat inscrites à l'ordre du jour du mardi 6 février 1996

N° 255. - M. Nicolas About souhaite interroger M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et

de la recherche sur la définition des missions confiées aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) et, surtout, sur les limites qu'il convient de préciser en matière de délégation à ces agents par les enseignants de leur responsabilité vis-à-vis des enfants. Est-il normal que les ATSEM soient régulièrement amenés à remplacer les enseignants au moment de la sieste des enfants ? Est-il normal, de même, que les ATSEM soient parfois laissés seuls avec les enfants pour des tâches de surveillance au moment des récréations ou qu'ils soient amenés à assurer la sécurité aux entrées des écoles alors qu'ils n'ont pas été techniquement préparés pour toutes ces tâches, en cas d'accident notamment, et que cela relève, à l'évidence, de la responsabilité des directeurs d'école ou des enseignants ? Faut-il enfin considérer comme normal que les ATSEM soient utilisés comme du « personnel à tout faire » par les enseignants (découpages, nettoyage des pinceaux, etc.).

N° 251. - M. Charles Descours attire l'attention de M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme sur le dossier du TGV Lyon-Turin. Le TGV Lyon-Turin a été retenu par l'Union européenne comme un des grands chantiers prioritaires. Les travaux préparatoires se poursuivent sur le terrain et la procédure semble se dérouler normalement. Mais des incertitudes très fortes subsistent sur son financement. L'état d'endettement de la SNCF, qui est encore plus connu de l'opinion publique à la suite des récentes grèves, permet-il de financer en partie ou en totalité cet équipement ? Mme le secrétaire d'Etat a déclaré très récemment que l'Etat pouvait financer les infrastructures de la SNCF. Cette ligne pourrait-elle, la première, en bénéficier ? Sur le terrain, les élus locaux, et tout particulièrement les maires, sont tenus dans l'ignorance et sont incapables de répondre aux inquiétudes légitimes de leurs concitoyens. Il souhaiterait donc que M. le ministre veuille bien lui expliquer quel est l'avenir du TGV Lyon-Turin, lui préciser le calendrier et le phasage, et lui évoquer les possibilités de coût et de montage financier. En effet, si ce projet doit être repoussé aux calendes grecques, les maires concernés doivent en être avertis, car toutes les opérations immobilières, tous les POS (plans d'occupation des sols) sont actuellement bloqués, ce qui ne peut se poursuivre indéfiniment.

N° 257. - M. Alain Dufaut attire l'attention de M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme sur les récentes décisions préfectorales, notamment dans le Vaucluse, de recours systématique à la procédure définie par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme. Celle-ci donne la possibilité aux services de l'Etat de déterminer, après consultation des services intéressés, enquête publique et avis des conseils municipaux, un périmètre de zone inondable à l'intérieur duquel la construction pourra être interdite, aboutissant en fait, de plus en plus, à une interdiction totale de construire dans toutes les zones soumises au risque. Cet outil ne lui semble pas adapté aux objectifs d'une politique de prévention des inondations cohérente. Une telle mesure ne semble en effet pas très réaliste si l'on tient compte des caractéristiques propres aux divers types de crues. Il conviendrait de distinguer le risque émanant de crues fluviales et celui provenant des zones pentues des rivières domaniales torrentielles, telles qu'on en trouve dans notre Midi méditerranéen. L'histoire récente démontre que, pour ces dernières, la tragédie de Vaison-la-Romaine en est un exemple, qu'il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures de prohibition rigoureuses, y compris dans des endroits où le risque de crue est très faible, puisqu'il existe un danger certain pour la vie humaine. Les premières, par contre, ne posent que très exceptionnellement des problèmes de sécurité des personnes car elles surviennent progressivement et touchent des populations traditionnellement habituées à subir des inondations et organisées en conséquence. Dès lors, l'application rigoureuse de l'article précité du code de l'urbanisme à un gel total d'étendue considérable le long des fleuves et rivières, comme par exemple les îles Piot et de la Barthelasse, pourtant véritable poumon de la ville d'Avignon de 650 hectares ; et pire encore comme la commune de Lamotte-du-Rhône où l'intégralité du territoire communal est frappée par l'application du R. 111-3 et où la construction est désormais totalement interdite. Les conséquences sont bien connues : désertification, problèmes humains insurmontables avec spoliation des propriétés, qui deviennent invendables. En définitive, la question est de savoir si, après une période pendant laquelle on a autorisé des constructions dans ces zones inondables en se contentant

d'adaptations des règles des POS (seuil habitable hors eau, fondation spéciale), l'on n'assiste pas aujourd'hui, par l'application rigoureuse du R. 111-3, à un retour en arrière excessif se traduisant par des décisions mal adaptées. Aussi, dans le cadre de la préparation des dispositions législatives relatives aux plans de prévention des risques (PPR), il lui demande s'il ne serait pas souhaitable que des instructions soient données aux services afin d'assouplir les dispositifs existant actuellement, dans le cadre du R. 111-3, et ainsi aboutir à une appréciation pragmatique permettant d'éviter une application rigide inadaptée aux spécificités de certaines situations locales.

N° 258. - M. René Rouquet appelle l'attention de M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme sur les nuisances sonores subies par les riverains de la ligne Paris-Lyon à Alfortville - Maisons-Alfort. L'augmentation perpétuelle du trafic ferroviaire, la mise en service du TGV Sud-Est et de la ligne D du RER ont bouleversé un environnement sonore déjà dégradé. Aucune amélioration acoustique, ni protection phonique n'est actuellement suffisante pour absorber la très grande vitesse des trains, dont le nombre est de plus très élevé, de 800 à 1 000 trains par jour. Des mesures phoniques ont relevé des crêtes sonores de l'ordre de 90 décibels, qui s'approchent dangereusement du seuil de la douleur déterminé à 120 décibels. Les démarches effectuées conjointement auprès de la direction de la SNCF par les élus locaux et les représentants des associations de riverains se sont jusqu'alors révélées infructueuses. Il lui demande les mesures qu'il compte prendre pour protéger les riverains de la gare d'Alfortville - Maisons-Alfort des insupportables nuisances sonores qu'ils subissent.

N° 260. - M. Philippe Madrelle appelle l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur la légitime inquiétude des maires des stations balnéaires suscitée par le projet de diminution, voire de remplacement, des effectifs des MNS-CRS dès l'été prochain sur les plages. Il lui rappelle l'importance du rôle joué par les CRS qui accomplissent avec les sapeurs-pompiers leur mission de sauvetage avec compétence et dévouement. En outre, ils remplissent une mission de lutte contre la délinquance, de respect des règles de circulation maritime. S'intégrant soi-disant dans le « plan gouvernemental de lutte contre le chômage », cette mesure risque de favoriser le développement du travail au noir, les candidats MNS étant le plus souvent étudiants, ou jeunes sportifs. En conséquence, il lui demande de bien vouloir maintenir le système actuel en place, qui a toujours donné entière satisfaction.

N° 243. - M. Daniel Eckenspieller expose à Mme le ministre de l'environnement que la technique du four à lit fluidisé pour l'incinération des ordures ménagères se développe, parallèlement aux techniques plus traditionnelles, telles que celles du four à grille. Il souligne que, dans notre pays, cette technique a été retenue, au cours des derniers mois, par cinq groupements de communes, dont le Sivom de l'agglomération mulhousienne. Il lui précise que ce syndicat a retenu cette technique, en raison de sa capacité à incinérer des déchets de nature très différente, permettant, par exemple, la co-incinération d'ordures ménagères et de boues de station d'épuration, et cela, dans des conditions intéressantes vis-à-vis de la protection de l'environnement : faible teneur en imbrûlés, qualités des sous-produits, etc. Il lui rappelle que ces installations sont soumises, comme les autres techniques pour les résidus d'incinération des déchets ménagers et assimilés, aux dispositions de l'arrêté du 25 janvier 1991, et cela, alors que les résidus des lits fluidisés sont de nature très différente de ceux des fours à grilles, de sorte que l'application non différenciée de la législation précitée conduit à pénaliser économiquement la technologie des fours à lit fluidisé. Conscient de ce problème, le ministère de l'environnement a procédé avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie à une étude détaillée sur les lits fluidisés, étude qui a donné lieu à l'élaboration d'un projet de circulaire. Celle-ci a pour objet de définir de manière précise les conditions provisoires d'évacuation des résidus d'incinération par lit fluidisé, pour déboucher, après acquisition de données plus précises grâce aux premières installations, sur une réglementation complètement adaptée. Il lui demande de bien vouloir lui préciser la date de publication de cette circulaire en raison des incidences financières de l'application sans discernement de l'arrêté du 25 janvier 1991.

N° 248. - M. Ivan Renar interroge M. le ministre de la culture sur la situation de la presse écrite. En effet, ce début d'année voit une nouvelle disparition d'un titre national. Jamais peut-être, la presse écrite française n'a été confrontée à de telles difficultés. La crise n'épargne personne mais frappe tout particulièrement les journaux à faibles ressources publicitaires. A ce titre, la réduction des aides dues par l'Etat pour 1995 à ces quotidiens est particulièrement préoccupante. D'autant que l'aide globale à la presse pour 1996 ne sera augmentée que de 50 p. 100 alors que son doublement avait été promis. Cette situation critique appelle de la part de l'Etat un véritable soutien, seul garant de l'exercice de la démocratie. Il lui demande donc quelles mesures il entend prendre pour protéger et développer la presse écrite.

N° 249. - L'industrie du textile et de l'habillement du Nord - Pas-de-Calais est face à une des plus graves crises qu'elle ait connue depuis des années. 8 000 emplois sont menacés alors que 2 000 ont déjà été supprimés ces six derniers mois. La concurrence sauvage entre pays européens, notamment l'Italie et la Grande-Bretagne explique en partie cette situation. Mais notre industrie est également fragilisée par les délocalisations et la chute importante de la consommation intérieure. En conséquence, M. Ivan Renar demande à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications quelles mesures le Gouvernement entend prendre pour soutenir et développer l'industrie régionale du textile et de l'habillement.

N° 256. - Mme Janine Bardou tient à attirer l'attention de M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur la prochaine adoption par l'Union européenne du règlement relatif à l'enregistrement des indications géographiques et des appellations d'origine, conformément à la procédure prévue à l'article 17 du règlement n° 2081/92. La proposition actuelle de la Commission prévoirait que la dénomination « feta » soit enregistrée comme appellation d'origine protégée, exclusivement pour les productions grecques. Cette proposition, qui conduirait à l'interdiction de l'utilisation de cette dénomination pour toutes les productions issues des autres Etats membres, n'est pas acceptable. En effet, elle ne traduit pas la situation actuelle de la production de feta dans l'Union européenne, estimée à 220 000 tonnes, dont 100 000 tonnes pour la Grèce, soit moins de la moitié de la production totale. De plus, elle ne se situe pas, du point de vue historique, dans la logique de l'utilisation antérieure de cette dénomination, dans la mesure où le mot feta (qui signifie « morceau » en langue italienne) désigne habituellement un produit traditionnel méditerranéen. Quoi qu'il en soit, elle appelle tout particulièrement son attention sur les conséquences économiques qu'entraînerait l'adoption de la proposition actuelle de la Commission. Elle remettrait très gravement en cause l'activité de l'unité Valbreso de la société des caves de Roquefort, implantée au Massegros (Lozère), qui produit 9 000 tonnes par an de feta, emploie 130 salariés et valorise 30 millions de litres de lait de brebis collectés tant sur le département de la Lozère que sur le département de l'Aveyron. Sans méconnaître l'intérêt d'une réglementation de la feta, elle souhaiterait que la dénomination reste un terme générique concernant les productions méditerranéennes de zones sèches et qu'elle soit assortie ensuite de la mention géographique. Il faut, en effet, que des régions comme les nôtres puissent poursuivre cette production pour laquelle de lourds investissements ont été réalisés et qui représente un nombre d'emplois non négligeable. C'est pourquoi elle lui demande quelles dispositions il compte prendre pour qu'aboutisse, dans le sens souhaité, ce dossier qui revêt une importance capitale pour le maintien des exploitations agricoles de la région des Causses.

N° 252. - Mme Maryse Bergé-Lavigne attire l'attention de M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration sur les conséquences de la fermeture du centre radiomaritime de Saint-Lys. France Télécom réseaux et services internationaux a décidé de supprimer ce site d'ici à 1999 ou 2001, en raison du déclin des communications maritimes traditionnelles, par voie radio, remplacées par les communications par satellite. Le centre radiomaritime de Saint-Lys est l'employeur le plus important de ce canton rural ; sa fermeture pourrait entraîner le départ de plus de soixante familles et d'autant d'enfants qui y sont aujourd'hui scolarisés. Pourtant, la reconversion de ce site, déjà préparée par les salariés qui ont suivi une formation leur permettant d'être opérateurs des liaisons

internationales, est possible ; déjà, des appels à candidatures sont proposés pour faire ce même travail à Toulouse, alors que des postes seront supprimés à Saint-Lys. La fermeture du centre et le déplacement des personnels sur la ville de Toulouse accentuerait l'effet « commune dortoir » qui guette la grande banlieue. Or la loi n° 99-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications et son cahier des charges mentionnent explicitement l'obligation pour France Télécom de tenir compte des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire, obligation reprise et développée dans une note interne du 9 juin 1994, où il est précisé que : « France Télécom a la volonté de développer une répartition territoriale équilibrée et tient compte, dans la recherche de cet équilibre, de tous les aspects : qualité du service fourni, coût, contribution à l'aménagement du territoire. Il en va de sa responsabilité d'entreprise citoyenne. » C'est pourquoi elle lui demande s'il a l'intention de rappeler à France Télécom ses engagements en matière d'aménagement du territoire et s'il considère le maintien du site de Saint-Lys justifié quant à l'équilibre économique et humain de ce canton rural.

N° 259. – M. Christian Demuynck attire l'attention de M. le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat sur le traitement des entreprises en difficulté et l'aide à leur apporter. En effet, de par la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, lorsqu'une entreprise est en difficulté, on désigne un administrateur judiciaire. Bien souvent, le tribunal de commerce doit prononcer l'état de cessation de paiement, ce qui entraîne dans 95 p. 100 des cas une disparition de l'entreprise tout à fait dramatique et préjudiciable pour notre économie et coûte énormément d'argent à l'Etat. Les administrateurs judiciaires ont un fonctionnement particulier avec beaucoup de dossiers à traiter et peu de temps pour juger efficacement et en profondeur des capacités d'une entreprise à continuer son activité. Pourtant, certaines d'entre elles, avec une aide appropriée au niveau de la reconstitution de fonds propres et de crédits accordés par le Crédit d'équipement aux petites et moyennes entreprises (CEPME), par l'annulation de certaines dettes fiscales et sociales, ou encore par le développement de marchés potentiels et de la publicité de l'entreprise, pourraient redémarrer sur des bases solides et conserver ainsi activités et emplois. Pour ces raisons, il lui demande s'il est possible de créer une sorte de « médiateur départemental » ou de commission *ad hoc*, inspirée du mandataire *ad hoc*, qui serait formée de techniciens, comptables et gestionnaires reconnus pour leur compétence et qui étudieraient l'entreprise en profondeur afin de vérifier sa viabilité, l'aider à assumer une difficulté souvent temporaire.

N° 250. – M. Charles Descours attire l'attention de M. le ministre délégué au budget sur la décision budgétaire visant à supprimer la franchise postale. La suppression de la franchise postale, c'est, pour les maires ruraux, la goutte d'eau qui fait déborder le vase. Récapitulons, en effet, toutes les « mesures à risques » et tracasseries accumulées en peu de temps : hier, c'étaient les restrictions du FCTVA (fonds de compensation de la TVA), l'augmentation des cotisations CNRACL (caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales), la suppression de la DGE (dotation globale d'équipement) pour les groupements de communes. Aujourd'hui, ce sont la croissance des dépenses sociales, la réglementation sur l'environnement, les restrictions d'emploi des CES (contrats emploi-solidarité), l'augmentation des charges ONF (Office national des forêts). Demain, la M 49 imposera d'équilibrer les comptes d'eau et d'assainissement, sans parler du coût des ordures ménagères... Cette dernière mesure paraît donc inacceptable aux maires ruraux s'il n'y a pas de compensation juste et durable. La compensation proposée de 97,5 MF (contre, autrefois, 3,7 milliards accordés à la poste pour l'ensemble de ses « services », communes comprises) revient à accorder 1,70 F par an et par habitant aux communes pour une dépense que toutes les évaluations situent aux environs de 10 F. Il demande donc au ministre de bien vouloir lui indiquer les mesures qu'il entend prendre pour convaincre ces maires que l'Etat ne se décharge pas, l'une après l'autre, de toutes ses responsabilités sur les communes, sans compensation juste et équitable.

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

M. Patrice Gélard a été nommé rapporteur du projet de loi constitutionnelle n° 180 (1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE COMMISSION PERMANENTE

Dans sa séance du mardi 30 janvier 1996, le Sénat a nommé :

M. Guy Leguevaques membre de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en remplacement de M. Claude Cornac, décédé.

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

Aquaculture
(huîtres – organisation de la production –
bassin de Marennes-Oléron)

847. – 31 janvier 1996. – M. Jean de Lipkowski appelle l'attention de Mme le ministre de l'environnement sur les contraintes découlant de l'élaboration du schéma de mise en valeur de la mer dans le bassin de Marennes-Oléron. Ces contraintes, qui consistent notamment à multiplier les ZNIEFF, sites remarquables ou arrêtés de biotopes, supposés protéger ces zones, paralysent totalement l'activité économique de l'agriculture et de l'ostréiculture du bassin. Il lui serait reconnaissant de bien vouloir envisager de déclarer zone économique la bassin de Marennes-Oléron, d'autant plus que la profession ostréicole traverse une crise économique très critique qu'il ne s'agit pas d'aggraver.

*Conséquences de l'enregistrement de la dénomination « feta »
comme appellation d'origine protégée,
exclusivement pour les productions grecques*

256. – 26 janvier 1996. – Mme Janine Bardou tient à attirer l'attention de M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur la prochaine adoption par l'Union européenne du règlement relatif à l'enregistrement des indications géographiques et des appellations d'origine, conformément à la procédure prévue à l'article 17 du règlement n° 2081/92. La proposition actuelle de la Commission prévoirait que la dénomination « feta » serait enregistrée comme appellation d'origine protégée exclusivement pour les productions grecques. Cette proposition, qui conduirait à l'interdiction de l'utilisation de cette dénomination pour toutes les productions issues des autres Etats membres, n'est pas acceptable. En effet, elle ne traduit pas la situation actuelle de la production de feta dans l'Union européenne, estimée à 220 000 tonnes dont 100 000 tonnes pour la Grèce, soit moins de la moitié de la production totale. De plus, elle ne se situe pas, du point de vue historique, dans la logique de l'utilisation antérieure de cette dénomination, dans la mesure où le mot feta (qui signifie « morceau » en langue italienne) désigne habituellement un produit traditionnel méditerranéen. Quoi qu'il en soit, elle appelle tout particulièrement son attention sur les conséquences économiques qu'entraînerait l'adoption de la proposition actuelle de la Commission. Elle remettrait très gravement en cause l'activité de l'unité Valbreso de la Société des caves de Roquefort, implantée au Massegros (Lozère), qui produit 9 000 tonnes par an de feta, emploie 130 salariés et valorise 30 millions de litres de lait de brebis collectés tant sur le département de la Lozère que sur le département de l'Aveyron. Sans méconnaître l'intérêt d'une réglementation de la feta, elle souhaiterait que la dénomination reste un terme générique concernant les productions méditerranéennes de zones sèches et qu'elle soit assortie ensuite de la mention géographique. Il faut, en effet, que des régions comme les nôtres

puissent poursuivre cette production pour laquelle de lourds investissements ont été réalisés et qui représente un nombre d'emplois non négligeable. C'est pourquoi elle lui demande quelles dispositions il compte prendre pour qu'aboutisse dans le sens souhaité ce dossier qui revêt une importance capitale pour le maintien des exploitations agricoles de la région des Causses.

Assouplissement de la procédure définie par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme, dans le cadre de la préparation des plans de prévention des risques

257. - 27 janvier 1996. - **M. Alain Dufaut** attire l'attention de **M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** sur les récentes décisions préfectorales, notamment dans le Vaucluse, de recours systématique à la procédure définie par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme. Celle-ci donne la possibilité aux services de l'Etat de déterminer, après consultation des services intéressés, enquête publique et avis des conseils municipaux, un périmètre de zone inondable à l'intérieur duquel la construction pourra être interdite, aboutissant en fait, de plus en plus, à une interdiction totale de construire dans toutes les zones soumises au risque. Cet outil ne lui semble pas adapté aux objectifs d'une politique de prévention des inondations cohérente. Une telle mesure ne semble en effet pas très réaliste si l'on tient compte des caractéristiques propres aux divers types de crues. Il conviendrait de distinguer le risque émanant de crues fluviales et celui provenant des zones pentues des rivières domaniales torrentielles, telles qu'on en trouve dans notre midi méditerranéen. L'histoire récente démontre que, pour ces dernières, la tragédie de Vaison-la-Romaine en est un exemple, il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures de prohibition rigoureuses, y compris dans des endroits où le risque de crue est très faible, puisqu'il existe un danger certain pour la vie humaine. Les premières, par contre, ne posent que très exceptionnellement des problèmes de sécurité des personnes car elles surviennent progressivement et touchent des populations traditionnellement habituées à subir des inondations et organisées en conséquence. Dès lors, l'application rigoureuse de l'article précité du code de l'urbanisme conduit à un gel total d'étendues considérables le long des fleuves et rivières, comme par exemple les îles Piot et de la Barthelasse, pourtant véritable poumon de la ville d'Avignon de 650 hectares ; et pire encore, comme la commune de Lamotte-du-Rhône où l'intégralité du territoire communal est frappée par l'application du R. 111-3 et où la construction est désormais totalement interdite. Les conséquences sont bien connues : désertification, problèmes humains insurmontables avec spoliation des propriétés qui deviennent invendables. En définitive, la question est de savoir si, après une période pendant laquelle on a autorisé des constructions dans ces zones inondables en se contentant d'adaptations des règles des POS (seuil habitable hors eau, fondation spéciale), l'on n'assiste pas aujourd'hui, par l'application rigoureuse du R. 111-3, à un retour en arrière excessif se traduisant par des décisions mal adaptées. Aussi, dans le cadre de la préparation des dispositions législatives relatives aux plans de prévention des risques (PPR), il lui demande s'il ne serait pas souhaitable que des instructions soient données aux services afin d'assouplir les dispositifs existant actuellement, dans le cadre du R. 111-3, et ainsi aboutir à une appréciation pragmatique permettant d'éviter une application rigide inadaptée aux spécificités de certaines situations locales.

Protection des riverains de la gare d'Alfortville - Maisons-Alfort contre les nuisances sonores

258. - 29 janvier 1996. - **M. René Rouquet** appelle l'attention de **M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme** sur les nuisances sonores subies par les riverains de la ligne Paris-Lyon à Alfortville - Maisons-Alfort. L'augmentation perpétuelle du trafic ferroviaire, la mise en service du TGV Sud-Est et de la ligne D du RER ont bouleversé un environnement sonore déjà dégradé. Aucune amélioration acoustique ni protection phonique n'est actuellement suffisante pour absorber la très grande vitesse des trains dont le nombre est de plus très élevé, de 800 à 1 000 trains par jour. Des mesures phoniques ont relevé des crêtes sonores de l'ordre de 90 décibels, qui s'approchent dangereusement du seuil de la douleur déterminé à 120 décibels. Les démarches effectuées conjointement auprès de la direction de la SNCF par les élus locaux et les représentants des associations de riverains se sont jusqu'alors révélées infructueuses. Il lui demande

les mesures qu'il compte prendre pour protéger les riverains de la gare d'Alfortville - Maisons-Alfort des insupportables nuisances sonores qu'ils subissent.

Traitement des entreprises en difficulté

259. - 29 janvier 1996. - **M. Christian Demuynck** attire l'attention de **M. le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat** sur le traitement des entreprises en difficulté et l'aide à leur apporter. En effet, de par la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, lorsqu'une entreprise est en difficulté on désigne un administrateur judiciaire. Bien souvent, le tribunal de commerce doit prononcer l'état de cessation de paiement, ce qui entraîne dans 95 p. 100 des cas une disparition de l'entreprise tout à fait dramatique et préjudiciable pour notre économie et coûte énormément d'argent à l'Etat. Les administrateurs judiciaires ont un fonctionnement particulier avec beaucoup de dossiers à traiter et peu de temps pour juger efficacement et en profondeur des capacités d'une entreprise à continuer son activité. Pourtant, certaines d'entre elles, avec une aide appropriée au niveau de la reconstitution de fonds propres et de crédits accordés par le Crédit d'équipement aux petites et moyennes entreprises (CEPME), par l'annulation de certaines dettes fiscales et sociales, ou encore par le développement de marchés potentiels et de la publicité de l'entreprise, pourraient redémarrer sur des bases solides et conserver ainsi activités et emplois. Pour ces raisons, il lui demande s'il est possible de créer une sorte de « médiateur départemental » ou de commission *ad hoc*, inspirée du mandataire *ad hoc*, qui serait formée de techniciens, comptables et gestionnaires reconnus pour leur compétence et qui étudieraient l'entreprise en profondeur afin de vérifier sa viabilité, l'aider à assumer une difficulté souvent temporaire.

Maintien des maîtres nageurs-sauveteurs des compagnies républicaines de sécurité pour la surveillance des plages

260. - 29 janvier 1996. - **M. Philippe Madrelle** appelle l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur la légitime inquiétude des maires des stations balnéaires suscité par le projet de diminution, voire de remplacement, des effectifs des MNS-CRS dès l'été prochain sur les plages. Il lui rappelle l'importance du rôle joué par les CRS qui accomplissent, avec les sapeurs-pompiers, leur mission de sauvetage avec compétence et dévouement. En outre, ils remplissent une mission de lutte contre la délinquance, de respect des règles de circulation maritime. S'intégrant soi-disant dans le « plan gouvernemental de lutte contre le chômage », cette mesure risque de favoriser le développement du travail au noir, les candidats MNS étant le plus souvent étudiants, ou jeunes sportifs. En conséquence, il lui demande de bien vouloir maintenir le système actuel en place qui a toujours donné entière satisfaction.

Retraites des exploitants agricoles

261. - 29 janvier 1996. - **M. Roland Courteau** attire l'attention de **M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation** sur la situation des exploitants agricoles retraités, et sur la modicité des pensions de retraite qu'ils perçoivent, ainsi que leurs conjoints. Ainsi, dans bien des cas, pour tel exploitant, le montant de la retraite de base est de l'ordre de celui du RMI et est, bien souvent, d'un niveau inférieur pour son conjoint. Une telle situation est donc particulièrement anormale pour des personnes ayant travaillé toute une vie durant. Il lui rappelle le souhait des sections des anciens exploitants des syndicats professionnels de voir porter le niveau des pensions à hauteur de 75 p. 100 du SMIC. C'est pourquoi il lui demande s'il entend prendre toutes dispositions en ce sens pour répondre à l'attente des exploitants agricoles et de leur conjoints, et sous quels délais.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mardi 30 janvier 1996

SCRUTIN (N° 53)

sur l'ensemble de la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relative à la date de renouvellement des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française

Nombre de votants : 315

Nombre de suffrages exprimés : 315

Pour : 315

Contre : 0

Le Sénat a adopté.

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe communiste républicain et citoyen (15) :

Pour : 15.

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen (24) :

Pour : 24.

Groupe du Rassemblement pour la République (92) :

Pour : 91.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Jacques Valade, qui présidait la séance.

Groupe socialiste (75) :

Pour : 74.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Claude Pradille.

Groupe de l'Union centriste (59) :

Pour : 58.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

Groupe des Républicains et Indépendants (44) :

Pour : 44.

Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (10) :

Pour : 9.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Régis Ploton.

Ont voté pour

François Abadie
Nicolas About
Philippe Adnot
Michel Alloncle
Guy Allouche
Louis Althapé
Jean-Paul Amoudry
Alphonse Arzel

François Autain
Germain Authié
Robert Badinter
Denis Badré
Honoré Baillet
José Balarello
René Ballayer
Bernard Barbier

Janine Bardou
Bernard Barraux
Jacques Baudot
Jean-Michel Baylet
Marie-Claude Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Michel Bécot
Henri Belcour

Claude Belot
Monique ben Guiga
Georges Berchet
Maryse Bergé-Lavigne
Jean Bernadaux
Jean Bernard
Daniel Bernardet
Roger Besse
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Danielle Bidard-Reydet
Claude Billard
Jacques Bimbenet
François Blaizot
Paul Blanc
Maurice Blin
Annick Bocandé
André Bohl
Christian Bonnet
Marcel Bony
James Bordas
Didier Borotra
Nicole Borvo
Joël Bourdin
Yvon Bourges
Philippe de Bourgoing
André Boyer
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Gérard Braun
Dominique Braye
Paulette Brisepierre
Guy Cabanel
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Jean-Claude Carle
Jean-Louis Carrère
Robert Castaing
Francis Cavalier-Benezet
Auguste Cazalet
Charles Ceccaldi-Raynaud
Gérard César
Gilbert Chabroux
Michel Charasse
Marcel Charmant
Michel Charzat
Jacques Chaumont
Jean Chérioux
William Chery
Marcel-Pierre Cleach
Jean Clouet
Jean Cluzel
Henri Collard
Yvon Collin
Charles-Henri de Cossé-Brissac

Raymond Courrière
Roland Courteau
Jean-Patrick Courtois
Pierre Croze
Charles de Cuttoli
Philippe Darniche
Marcel Daunay
Marcel Debarge
Désiré Debavelaere
Luc Dejoie
Jean Delaneau
Bertrand Delanoë
Jean-Paul Delevoye
Gérard Delfau
Jacques Delong
Jean-Pierre Demerliat
Michelle Demessine
Fernand Demilly
Christian Demuyneck
Marcel Deneux
Charles Descours
Rodolphe Désiré
Georges Dessaigne
Marie-Madeleine Dieulangard
André Diligent
Jacques Dominati
Michel Doublet
Michel Dreyfus-Schmidt
Alain Dufaut
Xavier Dugoin
André Dulait
Ambroise Dupont
Hubert Durand-Chastel
Josette Durrieu
Bernard Dussaut
Joëlle Dusseau
Daniel Eckenspieller
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean-Paul Emorine
Claude Estier
Hubert Falco
Léon Fatous
Pierre Fauchon
Jean Faure
Guy Fischer
Jean-Pierre Fourcade
Alfred Foy
Serge Franchis
Philippe Francois
Jean Francois-Poncet
Jacqueline Fraysse-Cazalis
Yann Gaillard
Aubert Garcia
Gérard Gaud
Philippe de Gaulle
Patrice Gélard
Jacques Genton

Alain Gérard
François Gerbaud
François Giacobbi
Charles Ginésy
Jean-Marie Girault
Paul Girod
Daniel Goulet
Alain Gournac
Adrien Gouteyron
Jean Grandon
Francis Grignon
Georges Gruillot
Yves Guéna
Jacques Habert
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Claude Haut
Anne Heinis
Marcel Henry
Pierre Hérisson
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Jean-Paul Hugot
Roland Huguet
Claude Huriet
Roger Husson
Jean-Jacques Hyest
Pierre Jeambrun
Charles Jolibois
Bernard Joly
André Jourdain
Alain Joyandet
Christian de La Malène
Philippe Labeysrie
Jean-Philippe Lachenaud
Pierre Lacour
Pierre Laffitte
Jean-Pierre Lafond
Pierre Lagourgue
Alain Lambert
Lucien Lanier
Jacques Larché
Gérard Larcher
Dominique Larifla
Edmond Laurent
René-Georges Laurin
Henri Le Breton
Jean-François Le Grand
Edouard Le Jeune
Dominique Leclerc
Jacques Legendre
Guy Lèguevaques
Guy Lemaire
Marcel Lesbros
François Lesein
Félix Leyzour
Claude Lise
Maurice Lombard

Paul Loridant
Jean-Louis Lorrain
Simon Loueckhote
Roland du Luart
Hélène Luc
Jacques Machet
Jean Madelain
Philippe Madrelle
Jacques Mahéas
Kléber Malécot
André Maman
Michel Manet
Philippe Marini
René Marqués
Pierre Martin
Jean-Pierre Masseret
Marc Massion
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Pierre Mauroy
Georges Mazars
Jean-Luc Mélenchon
Jacques de Menou
Louis Mercier
Michel Mercier
Charles Metzinger
Lucette Michaux-
Chevry
Daniel Millaud
Louis Minetti
Gérard Miquel
Louis Moinard
Michel Moreigne
Georges Mouly
Philippe Nachbar
Lucien Neuwirth
Nelly Olin
Paul d'Ornano

Georges Othily
Jacques Oudin
Robert Pagès
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Jean-Marc Pastor
Michel Pelchat
Guy Penne
Jean Pépin
Daniel Percheron
Jean Peyrafitte
Alain Peyrefitte
Jean-Claude Peyronnet
Louis Philibert
Bernard Plaisat
Alain Pluchet
Jean-Marie Poirier
Guy Poirieux
Christian Poncelet
Jean Pourchet
André Pourny
Danièle Pourtaud
Jean Puech
Roger Quilliot
Henri de Raincourt
Jack Ralite
Paul Raoult
Jean-Marie Rausch
René Regnault
Ivan Renar
Victor Reux
Charles Revet
Henri Revol
Alain Richard
Philippe Richert
Roger Rigaudière
Roger Rinchet
Guy Robert
Jean-Jacques Robert

Michel Rocard
Jacques Rocca Serra
Louis-Ferdinand de
Rocca Serra
Josselin de Rohan
Gérard Roujas
René Rouquet
André Rouvière
Michel Rufin
Claude Saunier
Jean-Pierre Schosteck
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Michel Sergent
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Raymond Soucaret
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Fernand Tardy
Martial Taugourdeau
Jean-Pierre Tizon
Henri Torre
René Trégouët
François Trucy
Alex Türk
Maurice Ulrich
André Vallet
Alain Vasselle
Albert Vecten
André Vezinhiet
Jean-Pierre Vial
Marcel Vidal
Robert-Paul Vigouroux
Xavier de Villepin
Serge Vinçon
Henri Weber

ANALYSE DU SCRUTIN

Groupe communiste républicain et citoyen (15) :

Contre : 15.

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen (24) :

Contre : 12.

Abstentions : 12.

Groupe du Rassemblement pour la République (92) :

Pour : 91.

Abstention : 1. - M. Christian Poncelet.

Groupe socialiste (75) :

Contre : 73.

N'ont pas pris part au vote : 2. - M. Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance et M. Claude Pradille.

Groupe de l'Union centriste (59) :

Pour : 57.

Contre : 1. - M. Jean Cluzel.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. René Monory, président du Sénat.

Groupe des Républicains et Indépendants (44) :

Pour : 38.

Contre : 4. - MM. Christian Bonnet, James Bordas, Jean-Marie Girault et Jean-Pierre Tizon.

Abstentions : 2. - MM. Ambroise Dupont et Jacques Larché.

Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (10) :

Pour : 2. - MM. Philippe Adnot et Hubert Durand-Chastel.

Contre : 1. - M. Alex Türk.

Abstentions : 6.

N'a pas pris part au vote : 1. - M. Régis Ploton.

N'ont pas pris part au vote

MM. Régis Ploton et Claude Pradille.

N'ont pas pris part au vote

MM. René Monory, président du Sénat, et Jacques Valade, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 316
Nombre de suffrages exprimés : 316
Majorité absolue des suffrages exprimés : 159

Pour l'adoption : 316
Contre : 0

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.

SCRUTIN (N° 54)

sur l'amendement n° 5, présenté par le Gouvernement, à l'article unique de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, tendant à créer un office parlementaire d'amélioration de la législation (nouvelle rédaction de l'article unique)

Nombre de votants : 315
Nombre de suffrages exprimés : 294

Pour : 188
Contre : 106

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

Nicolas About
Philippe Adnot
Michel Alloncle
Louis Althapé
Jean-Paul Amoudry
Alphonse Arzel
Denis Badré
Honoré Baillet
José Balarelo
René Ballayer
Bernard Barbier
Janine Bardou
Bernard Barraux
Jacques Baudot
Michel Bécot
Henri Belcour
Claude Belot
Jean Bernadaux
Jean Bernard
Daniel Bernardet
Roger Besse
François Blaizot
Paul Blanc
Maurice Blin
Annick Bocandé
André Bohl
Didier Borotra
Joël Bourdin

Yvon Bourges
Philippe de Bourgoing
Jean Boyer
Louis Boyer
Jacques Braconnier
Gérard Braun
Dominique Braye
Paulette Brisepierre
Michel Caldaguès
Robert Calmejane
Jean-Pierre Camoin
Jean-Pierre Cantegrit
Jean-Claude Carle
Auguste Cazalet
Charles Ceccaldi-Raynaud
Gérard César
Jacques Chaumont
Jean Chérioux
Marcel-Pierre Cleach
Jean Clouet
Charles-Henri de Cossé-Brissac
Jean-Patrick Courtois
Pierre Croze
Charles de Cuttoli
Marcel Daunay
Désiré Debavelaere

Luc Dejoie
Jean Delaneau
Jean-Paul Delevoye
Jacques Delong
Christian Demuynck
Marcel Deneux
Charles Descours
Georges Desaigne
André Diligent
Jacques Dominati
Michel Doublet
Alain Dufaut
Xavier Dugoin
André Dulait
Hubert Durand-Chastel
Daniel Eckenspieller
André Egu
Jean-Paul Emin
Jean-Paul Emorine
Hubert Falco
Pierre Fauchon
Jean Faure
Jean-Pierre Fourcade
Serge Franchis
Philippe François
Yann Gaillard
Philippe de Gaulle
Patrice Gélard

Jacques Genton
Alain Gérard
François Gerbaud
Charles Ginésy
Daniel Goulet
Alain Gournac
Adrien Gouteyron
Francis Grignon
Georges Gruillot
Yves Guéna
Hubert Haenel
Emmanuel Hamel
Anne Heinis
Marcel Henry
Pierre Hérisson
Rémi Herment
Daniel Hoeffel
Jean Huchon
Bernard Hugo
Jean-Paul Hugot
Claude Huriet
Roger Husson
Jean-Jacques Hyst
Charles Jolibois
André Jourdain
Alain Joyandet
Christian de La Malène
Jean-Philippe Lachenaud
Pierre Lagourgue
Alain Lambert
Lucien Lanier
Gérard Larcher
Edmond Lauret
René-Georges Laurin
Henri Le Breton

Jean-François Le Grand
Edouard Le Jeune
Dominique Leclerc
Jacques Legendre
Guy Lemaire
Marcel Lesbros
Maurice Lombard
Jean-Louis Lorrain
Simon Loueckhote
Roland du Luart
Jacques Machet
Jean Madelain
Kléber Malécot
Philippe Marini
René Marquès
Pierre Martin
Paul Masson
François Mathieu
Serge Mathieu
Jacques de Menou
Louis Mercier
Michel Mercier
Lucette Michaux-Chevry
Daniel Millaud
Louis Moinard
Philippe Nachbar
Lucien Neuwirth
Nelly Olin
Paul d'Ornano
Jacques Oudin
Sosefo Makapé Papilio
Charles Pasqua
Michel Pelchat
Jean Pépin
Alain Peyrefitte

Ont voté contre

François Abadie
Guy Allouche
François Autain
Germain Authié
Robert Badinter
Jean-Michel Baylet
Marie-Claude Beaudeau
Jean-Luc Bécart
Monique ben Guiga
Maryse Bergé-Lavigne
Jean Besson
Jacques Bialski
Pierre Biarnès
Danielle Bidard-Reydet
Claude Billard
Christian Bonnet
Marcel Bony

James Bordas
Nicole Borvo
André Boyer
Jean-Louis Carrère
Robert Castaing
Francis Cavalier-Benezet
Gilbert Chabroux
Michel Charasse
Marcel Charmant
Michel Charzat
William Chery
Jean Cluzel
Yvon Collin
Raymond Courrière
Roland Courteau
Marcel Debargé

Bernard Plasait
Alain Pluchet
Jean-Marie Poirier
Guy Poirieux
Jean Pourchet
André Pourny
Jean Puech
Henri de Raincourt
Victor Reux
Charles Revet
Henri Revol
Philippe Richert
Roger Rigaudière
Guy Robert
Jean-Jacques Robert
Jacques Rocca Serra
Louis-Ferdinand de Rocca Serra
Josselin de Rohan
Michel Rufin
Jean-Pierre Schosteck
Maurice Schumann
Bernard Seillier
Michel Souplet
Jacques Sourdille
Louis Souvet
Martial Taugourdeau
Henri Torre
René Trégouët
François Trucy
Maurice Ulrich
Jacques Valade
Alain Vasselle
Albert Vecten
Jean-Pierre Vial
Xavier de Villepin
Serge Vinçon

Bertrand Delanoë
Gérard Delfau
Jean-Pierre Demerliat
Michelle Demessine
Rodolphe Désiré
Marie-Madeleine Dieulangard
Josette Durrieu
Bernard Dussaut
Joëlle Dusseau
Claude Estier
Léon Fatous
Guy Fischer
Jacqueline Fraysse-Cazalis
Aubert Garcia
Gérard Gaud

François Giacobbi
Jean-Marie Girault
Claude Haut
Roland Huguet
Bernard Joly
Philippe Labeyrie
Pierre Laffitte
Dominique Larifla
Guy Lèguevaques
François Lesein
Félix Leyzour
Claude Lise
Paul Loridant
Hélène Luc
Philippe Madrelle
Jacques Mahéas
Michel Manet
Jean-Pierre Masseret
Marc Massion
Pierre Mauroy

Georges Berchet
Jacques Bimbenet
Guy Cabanel
Henri Collard
Philippe Darniche
Fernand Demilly
Ambroise Dupont

Georges Mazars
Jean-Luc Mélenchon
Charles Metzinger
Louis Minetti
Gérard Miquel
Michel Moreigne
Georges Othily
Robert Pagès
Jean-Marc Pastor
Guy Penne
Daniel Percheron
Jean Peyrafitte
Jean-Claude Peyronnet
Louis Philibert
Danièle Pourtaud
Roger Quilliot
Jack Ralite
Paul Raoult
René Regnault
Ivan Renar

Abstentions

Alfred Foy
Jean François-Poncet
Paul Girod
Jean Grandon
Jacques Habert
Pierre Jeambrun
Pierre Lacour

Alain Richard
Roger Rinchet
Michel Rocard
Gérard Roujas
René Rouquet
André Rouvière
Claude Saunier
Michel Sergent
Franck Sérusclat
René-Pierre Signé
Fernand Tardy
Jean-Pierre Tizon
Alex Türk
André Vallet
André Vezinhet
Marcel Vidal
Robert-Paul Vigouroux
Henri Weber

Jean-Pierre Lafond
Jacques Larché
André Maman
Georges Mouly
Christian Poncelet
Jean-Marie Rausch
Raymond Soucaret

N'ont pas pris part au vote

MM. Régis Ploton et Claude Pradille.

N'ont pas pris part au vote

MM. René Monory, président du Sénat, et Michel Dreyfus-Schmidt, qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants : 316
Nombre de suffrages exprimés : 295
Majorité absolue des suffrages exprimés : ... 148

Pour l'adoption : 188
Contre : 107

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.