

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 1982.

PROPOSITION DE LOI

modifiant l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires en vue de créer un office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques,

PRÉSENTÉE

Par MM. Pierre VALLON, Pierre LACOUR, Jean-Marie RAUSCH, Rémi HERMENT, Daniel MILLAUD, Jacques MOSSION, André BOHL, Adolphe CHAUVIN et les membres du groupe de l'Union centriste des démocrates de progrès (1) et rattachés administrativement (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) Ce groupe est composé de : MM. Alphonse Arzel, Octave Bajoux, René Ballayer, Jean-Pierre Blanc, Maurice Blin, André Bohl, Roger Boileau, Charles Bosson, Jean-Marie Bouloux, Raymond Bouvier, Louis Caiveau, Jean Cauchon, Pierre Ceccaldi-Pavard, Adolphe Chauvin, Auguste Chupin, Jean Cluzel, Jean Colin, François Dubanchet, Charles Ferrant, André Fosset, Jean Francou, Henri Goetschy, Jean Gravier, Marcel Henry, Rémi Herment, Daniel Hoeffel, René Jager, Louis Jung, Pierre Lacour, Bernard Laurent, Jean Lecanuët, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Louis Le Montagner, Georges Lombard, Jean Madelain, Kléber Malécot, Daniel Millaud, René Monory, Claude Mont, Jacques Moission, Dominique Pado, Francis Palmero, Paul Pillet, Alain Poher, Raymond Poirier, Roger Poudonson, Maurice PrévotEAU, André Rabineau, Jean-Marie Rausch, Marcel Rudloff, Pierre Salvi, Jean Sauvage, Pierre Schiélé, Paul Séramy, René Tinant, Raoul Vadepied, Pierre Vallon, Louis Virapoullé, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

(2) Rattachés administrativement : MM. Marcel Daunay, Charles Durand, Jacques Genlon, Alfred Gérin, Henri Le Breton, Yves Le Cozannet, Marcel Lemaire, Roger Lise, Georges Treille.

Parlement. — Fonctionnement des Assemblées parlementaires — Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques — Recherche scientifique et technique.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le développement technologique du pays ne peut se faire qu'avec l'accord de l'opinion et d'abord avec le soutien éclairé du Parlement.

D'où la proposition de créer un « office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques » qui donnera aux parlementaires les moyens d'une information indépendante et contradictoire.

Le Parlement doit pouvoir à la fois formuler des choix et contrôler l'action du Gouvernement. Or, les moyens actuellement à sa disposition sont notoirement insuffisants.

Tel est le sentiment exprimé par le président de notre Haute Assemblée.

« La complexité sans cesse croissante de la législation et de l'économie moderne rend de plus en plus difficile l'accomplissement de la double mission conférée aux assemblées parlementaires : voter la loi et contrôler l'action du Gouvernement et de l'administration. Ce constat pose le problème essentiel de l'information et de l'utilisation des techniques les plus évoluées en ce domaine.

« Il faut que les parlementaires puissent, avant de porter un jugement politique sur les affaires soumises à leur examen, être aussi bien documentés que les membres du Gouvernement qui les présentent.

« Sous une forme qui pourrait paraître mineure, il y va de l'équilibre des pouvoirs ! »

Alain POHER,
Président du Sénat.

(Allocution prononcée à l'occasion de la célébration du centenaire du Sénat, le 27 mai 1975.)

En 1980, l'Assemblée Nationale avait souhaité se doter d'un « comité d'évaluation des options techniques ».

L'idée a été reprise lors du débat sur l'énergie à l'Assemblée Nationale les 6 et 7 octobre 1981.

L'originalité de la proposition qui vous est soumise consiste, à partir du droit de contrôle reconnu au Parlement sur les actes du Gouvernement et de l'administration, à étudier les conséquences biologiques, physiques, humaines et même politiques d'un projet.

Cet office doit être d'abord le lieu d'expression de toutes les formes d'approche des choix technologiques. Il devrait permettre, en particulier, de confronter à l'expertise qui a inspiré les choix gouvernementaux une expertise « autre », qui pourrait être divergente, voire contradictoire.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'évaluation technologique apparaît en premier lieu comme un outil servant à préparer la prise de décision des administrations, des services publics et des sociétés privées.

L'évaluation technologique est l'identification systématique, l'analyse et l'appréciation de l'ensemble des impacts positifs ou négatifs qui peuvent résulter de l'introduction d'une nouvelle technique ou de changements apportés dans l'application et l'utilisation d'une technologie existante.

Dans l'évaluation technologique, l'accent est mis sur les effets seconds (à savoir les conséquences « non planifiées » et non intentionnelles) qui affectent les systèmes sociaux, culturels, institutionnels, politiques, économiques et écologiques ainsi que sur le fonctionnement des sociétés. Elle a pour but d'éclairer les choix sociaux et ainsi de fournir une analyse objective dans le cadre des processus de décision. En second lieu, elle peut servir de support à la réflexion sur le devenir de nos sociétés pour les « décideurs » qui trop souvent ne disposent pas des moyens nécessaires à l'étude du long terme.

Il est admis que l'étude d'impact sur l'environnement est une forme d'évaluation technologique ; mais elle est beaucoup moins large puisqu'elle ne prend pas en compte tous les critères sociaux et économiques et que son champ d'application est plus restreint. La plupart du temps, l'étude d'impact est réalisée lorsque le projet est fort avancé et que d'importants moyens financiers ont été débloqués.

L'évaluation technologique au contraire doit être entreprise au tout début du processus de décision et permettre de développer des options et des alternatives à chaque stade.

*
* *

Il est nécessaire de rappeler que c'est en 1972 que le Congrès américain a pris l'initiative de voter une loi créant un « Office of Technology Assessment ». Selon le préambule du « Technology

Assessment Act », le but de cette loi est de fournir au Congrès une information objective sur les effets physiques, biologiques, économiques, sociaux et politiques résultant d'actions que le Congrès peut entreprendre dans le cadre des programmes concernant la science et la technologie.

L'office est l'un des quatre organismes de recherche, d'analyse ou de documentation qui entoure le Congrès (les autres sont le Congressional Research Service, le Congressional Budget Office et le General Accounting Office). A la tête de l'O. T. A. se trouve un conseil de onze membres composé pour moitié de Sénateurs et pour moitié de Représentants désignés par les présidents des deux assemblées. La répartition est égale entre majorité et opposition. La présidence alterne entre le Sénat et la Chambre des Représentants et le vice-président vient du parti minoritaire au Congrès. Le personnel, qui comporte de quatre-vingts à quatre-vingt-dix « professionnels », est conduit par un directeur qui participe sans droit de vote aux réunions du conseil, et qui a toute autorité pour l'exécution des travaux. L'O. T. A. comprend aussi un comité consultatif nommé par le conseil et composé d'experts éminents dans les divers domaines où s'exercent les responsabilités de l'office. Le financement est assuré annuellement par le Congrès. Le budget de 1979 s'élevait à 11 millions de dollars ; celui de 1980 représentait 14 millions de dollars.

L'office se préoccupe plus particulièrement de questions comme l'énergie, l'environnement, les ressources naturelles, la sécurité, les télécommunications qui ont en commun trois caractéristiques fondamentales :

— les conséquences les plus importantes des choix opérés ne sont pas immédiates et elles affectent de nombreux autres domaines :

— ils sont complexes et leur analyse requiert la prise en considération d'un très grand nombre d'informations et une approche pluridisciplinaire ;

— ils ont une importante composante technologique et tout effort pour les résoudre d'une manière adéquate exige l'usage des meilleures analyses scientifiques.

L'office travaille directement pour et avec les commissions parlementaires qui effectuent les travaux préliminaires pour le Congrès. Selon ses statuts, les demandes d'études peuvent parvenir :

— des présidents des commissions agissant de leur propre initiative ou à la demande du « leader » de l'opposition ou encore à celle de la majorité des membres ;

— du conseil de l'O. T. A. ;

— du directeur de l'O. T. A. en concertation avec le conseil.

Le conseil décide alors si les travaux doivent être entrepris. Le personnel de l'O. T. A. effectue toutes les études ; pour chacune une équipe *ad hoc* est constituée. Toutefois, au cours des investigations, de nombreux experts extérieurs provenant des universités, de l'industrie, d'autres organes de recherches... sont consultés.

L'O. T. A. s'efforce également d'impliquer les divers groupes d'intérêt dans ses travaux de manière que leurs résultats tiennent compte de l'opinion publique.

*
* *

Il appartient donc au législateur de prendre l'initiative de créer un « office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques » qui serait un organe commun aux deux Assemblées du Parlement.

Les institutions de la V^e République connaissent déjà un certain nombre d'organes qui sont communs aux deux Assemblées :

— les commissions mixtes paritaires qui sont en fait des commissions spéciales réunies sur un seul texte (et même, en fait, sur les seules dispositions du texte qui restent en discussion entre les deux Assemblées) dont la fonction est d'élaborer un texte transactionnel ;

— la commission chargée d'arrêter les crédits des deux Assemblées qui est composée des trois questeurs de chacune d'elles.

Aucun de ces organes n'est doté de la permanence à la différence de la Délégation parlementaire pour la radiodiffusion et télévision française et de la Délégation parlementaire pour les problèmes démographiques qui sont des instances de consultation et de contrôle qui peuvent au contraire exprimer en permanence le point de vue du Parlement.

La Délégation parlementaire pour la radiodiffusion-télévision nationale a été le premier organe de contrôle créé par le Parlement depuis les débuts de la V^e République. Tous les autres organes sont en effet issus des textes constitutifs de la V^e République.

La création d'un « office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques » s'insère ainsi dans le processus d'adaptation de notre système politique qui, l'exécutif restant assuré d'une stabilité durable, doit reconnaître au Parlement un rôle plus large.

L'exécutif doit gouverner, le législatif doit contrôler l'action de l'exécutif. Ce contrôle permettra aux Assemblées d'être exactement informées, il doit leur permettre également de faire au Gouvernement des suggestions tendant à améliorer son action sans paralyser celle-ci.

La création d'un tel organe de contrôle, créé par le Parlement et pour le Parlement, pour assurer son efficacité, reconnaît le principe de la séparation des compétences législatives et réglementaires, respecte les règles constitutionnelles et s'inscrit dans une dynamique de revalorisation du rôle du Parlement qui, en fin de compte, ne peut être que profitable à la démocratie.

*
* *

D'une structure souple et légère, travaillant sur des missions précises sous l'autorité d'un conseil d'administration composé de parlementaires, l'Office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques permettrait aux parlementaires d'agir en toutes responsabilités sans être obligés de suivre aveuglément les choix de l'administration.

Un comité consultatif dont nous préconisons la création à l'article 5, composé d'éminents scientifiques, de représentants des organisations professionnelles et syndicales les plus représentatives au plan national et de représentants d'associations de protection de l'environnement et d'associations de défense des consommateurs, serait associé à l'étude de l'évaluation technologique demandée.

L'Office pour exécuter sa mission pourrait passer commande d'études, de rapports, d'analyses à des personnalités ou à des organismes compétents (universités, grandes écoles, laboratoires...).

L'instauration d'un tel mécanisme permettrait au Parlement d'avoir une meilleure maîtrise des conséquences que peuvent avoir les initiatives législatives favorisant l'introduction ou le financement de nouvelles techniques.

La création de l'Office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques permettrait d'associer les deux Assemblées à la définition des grandes options technologiques. Elle permettrait au Parlement d'être un médiateur entre la technique et ses choix, et le citoyen.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi que nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter, afin que chaque citoyen puisse se reconnaître dans ces mots de Victor Hugo : « L'avenir me plaît tel que mon cœur le comprend. »

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est constitué un office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques, organe commun aux deux Assemblées du Parlement.

Art. 2.

L'Office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques fournit des informations et adresse des avis motivés au Parlement sur :

— le choix des programmes scientifiques ou techniques proposés par le Gouvernement dans les différents domaines de son action ;

— les conséquences de ces choix sur l'évolution politique, sociale, économique et culturelle ;

— et leurs effets sur l'environnement humain et sur les équilibres naturels.

Art. 3.

L'Office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques est dirigé par un conseil d'administration ; il comprend un comité consultatif et des services à la tête desquels est placé un directeur.

Art. 4.

Le conseil d'administration dont les membres sont désignés par chacune des deux Assemblées de manière à assurer la représentation proportionnelle des groupes politiques comprend sept députés et sept sénateurs ainsi que le directeur de l'Office qui est nommé par le conseil d'administration et qui n'a pas droit de vote au conseil.

Les députés membres du conseil d'administration sont désignés au début de la législature pour la durée de celle-ci.

Les sénateurs membres du conseil d'administration sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat pour une durée de trois ans.

Le mandat de membre du conseil d'administration prend fin avec le mandat parlementaire.

Le président du conseil d'administration est alternativement un député et un sénateur. Il est élu chaque année au début de la session ordinaire d'automne. Le conseil d'administration choisit les dossiers relatifs aux évaluations technologiques que l'office doit préparer en relation avec le Parlement.

Art. 5.

Le comité consultatif est composé de vingt-quatre membres désignés pour trois ans par le conseil d'administration, dont trois membres du Conseil économique et social. Il comprend neuf personnalités scientifiques, neuf représentants des organisations professionnelles et syndicales les plus représentatives et trois représentants d'associations familiales, de protection de l'environnement et d'associations de défense des consommateurs.

Le comité consultatif donne des avis au conseil d'administration sur le choix des évaluations technologiques à exécuter.

Art. 6.

Les agents de l'Office parlementaire, pour l'évaluation des choix technologiques, sont nommés par le président.

En tant que de besoin, le président peut solliciter l'accord du bureau de chacune des deux Assemblées du Parlement pour l'affectation à l'Office d'agents titulaires des services des Assemblées parlementaires.

Sur proposition du président de l'Office, des postes peuvent être ouverts aux concours de l'Etat à caractère technique de recrutement des corps supérieurs afin de pourvoir aux besoins de l'Office.

Art. 7.

Les présidents des Assemblées parlementaires peuvent saisir l'Office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques. Cette saisine est de droit lorsque soixante députés ou sénateurs en font la demande, ou par les présidents des commissions permanentes des deux Assemblées dûment mandatés par les bureaux des commissions.

Les avis émis par l'Office sont rendus publics sauf décision contraire du conseil d'administration pour des évaluations intéressant la sûreté de l'Etat, la défense ou des programmes et techniques protégés par le secret en matière commerciale et industrielle.

Art. 8.

Dans le cadre de sa compétence, les membres du conseil d'administration de l'Office exercent les missions prévues à l'article 16¹. dernier alinéa, paragraphe IV, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 ; le président reçoit communication à sa demande des rapports particuliers de la Cour des Comptes sur les organismes qui concourent au développement et à la recherche des techniques ainsi que les rapports particuliers de la commission de vérification des comptes des entreprises nationales.

Les Ministres, autorités publiques, dirigeants d'entreprises publiques ou privées, responsables de groupements divers ne peuvent s'opposer à l'action de l'Office ou de ses membres pour quelque motif que ce soit et doivent au contraire prendre toutes mesures utiles afin de faciliter sa tâche.

Toute personne dont le conseil d'administration juge l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée.

Art. 9.

L'Office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques arrête son règlement intérieur. Il rend compte de ses activités aux commissions compétentes des Assemblées parlementaires et remet chaque année un rapport aux présidents des Assemblées parlementaires. Ce rapport est rendu public à l'ouverture de la session ordinaire d'automne et distribué aux membres des deux Assemblées.

Art. 10.

Les dépenses afférentes au fonctionnement de l'Office parlementaire pour l'évaluation des choix technologiques sont à la charge du budget des Assemblées parlementaires selon la procédure prévue à l'article 7 de l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires.