

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

1. Questions au Gouvernement (p. 3).

RÉFÉRENDUM SUR LA MONNAIE UNIQUE (p. 3)

MM. Jean-Pierre Chevènement, Alain Juppé, Premier ministre.

NON-RESPECT DE L'ÉTAT
DE DROIT EN CORSE (p. 3)

MM. José Rossi, Alain Juppé, Premier ministre.

RESTRUCTURATIONS MILITAIRES (p. 5)

MM. Charles Fèvre, Charles Millon, ministre de la défense.

COMPLEXITÉ CROISSANTE
DE L'ÉTABLISSEMENT DES BULLETINS DE PAYE (p. 5)

MM. Harry Lapp, Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.

AVENIR DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE (p. 6)

MM. Jacques Brunhes, Charles Millon, ministre de la défense.

MOYENS POUR L'ÉCOLE (p. 7)

Mme Janine Jambu, M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

PRIVATISATION DE THOMSON (p. 7)

MM. Jean-Marc Ayrault, Alain Juppé, Premier ministre.

FRAIS DE CANTINE SCOLAIRE (p. 8)

Mme Ségolène Royal, M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

TVA SUR LES PRODUCTIONS HORTICOLES (p. 9)

MM. Charles Miossec, Alain Lamassoure, ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement.

POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT
EN FAVEUR DE L'AFRIQUE (p. 10)

MM. Jean-Claude Bireau, Jacques Godfrain, ministre délégué à la coopération.

RETRAITE DES AGRICULTEURS (p. 11)

MM. Marc Le Fur, Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

AÉROGARE D'ORLY (p. 11)

MM. Bernard Serrou, Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

Suspension et reprise de la séance (p. 12)

PRÉSIDENTE DE M. DIDIER BARIANI

2. Office parlementaire d'évaluation de la législation. – Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi (p. 12).

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 15)

MM. Georges Hage,
Raoul Béteille,
Mme Véronique Neiertz,
MM. Renaud Dutreil,
Philippe Bonnecarrère.

Clôture de la discussion générale.

Article unique (p. 19)

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le garde des sceaux. – Adoption.

Ce texte devient l'article unique de la proposition de loi.

3. Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. – Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi (p. 20).

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

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur de la commission spéciale.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 22)

MM. Christian Bataille,
Henri-Jean Arnaud,
Michel Grandpierre,
Laurent Dominati,
Philippe Bonnecarrère,
Etienne Garnier.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 29)

Article 1^{er} (p. 29)

Amendement n° 1 de la commission spéciale : MM. le rapporteur, le ministre, Arnaud Cazin d'Honinchtun, président de la commission spéciale. – Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 1^{er bis} (p. 30)

Amendement de suppression n° 2 de la commission : MM. le rapporteur, le ministre. – Adoption.

L'article 1^{er bis} est supprimé.

Article 2 (p. 32)

Amendement n° 3 de la commission : M. le rapporteur. – Adoption.

Adoption de l'article 2 modifié.

Article 3 (p. 32)

Amendement n° 4 de la commission : M. le rapporteur. – Adoption.

Ce texte devient l'article 3.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p.)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

Suspension et reprise de la séance (p.)

4. **Déclaration de l'urgence d'un projet de loi** (p. 32).
5. **Association de financement électorale.** – Discussion d'une proposition de loi (p. 32).
M. Pascal Clément, rapporteur de la commission des lois.
M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice.
- DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 35)
- MM. Raoul Béteille,
Bernard Derosier,
Yves Rousset-Rouard,
Jean Royer,
Michel Grandpierre,
Georges Sarre.
- MM. le garde des sceaux, le rapporteur.
Clôture de la discussion générale.
- DISCUSSION DES ARTICLES (p. 41)
- Article 1^{er}. – Adoption (p. 41)
- Article 2 (p. 41)
- Amendement n° 1 de M. Bonnacarrère : MM. Philippe Bonnacarrère, le rapporteur, le garde des sceaux. – Retrait.
- Amendements n° 2 de M. Rousset-Rouard et 5 de M. Daubresse : MM. Alain Marsaud, Yves Rousset-Rouard, le rapporteur, le garde des sceaux. – Retrait de l'amendement n° 2 ; rejet de l'amendement n° 5.

Adoption de l'article 2.

Après l'article 2 (p. 42)

Amendement n° 3 de M. Marsaud : MM. Alain Marsaud, le rapporteur, le garde des sceaux. – Retrait.

Article 3. – Adoption (p. 43)

Titre (p. 43)

Amendement n° 4 de M. Marsaud : M. Alain Marsaud. – Cet amendement n'a plus d'objet.

EXPLICATION DE VOTE (p. 43)

M. Bernard Derosier.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 43)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi.

6. **Dépôt de projets de loi** (p. 44).
7. **Dépôt de rapports** (p. 44).
8. **Dépôt d'un rapport en application d'une loi** (p. 44).
9. **Dépôt d'un projet de loi modifié par le Sénat** (p. 44).
10. **Ordre du jour** (p. 44).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. PHILIPPE SÉGUIN

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

1

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

M. le président. L'ordre du jour appelle les questions au Gouvernement.

Nous commençons par les questions du groupe République et Liberté.

RÉFÉRENDUM SUR LA MONNAIE UNIQUE

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Chevènement.

M. Jean-Pierre Chevènement. Monsieur le président, mes chers collègues, ma question s'adresse à M. le Premier ministre.

L'Union des jeunes pour le progrès, organisation de jeunesse du RPR – parti que vous présidez, monsieur le Premier ministre – semble décidée à lancer une campagne pour un nouveau référendum sur la monnaie unique.

J'ai ici la pétition nationale de l'UJP, dont je vous cite le texte :

« Le traité de Maastricht livré en bloc aux Français est une absurdité de l'histoire. Il méprise aussi bien les nations européennes que la démocratie. Sa timide ratification signifiait seulement notre volonté que se poursuive la construction de l'Europe. Mais l'Union européenne n'est pas une fin en soi. Les Français veulent une Europe qui leur garantisse la paix et l'emploi. Ils ne veulent donc pas de la monnaie unique. Ils veulent une monnaie commune qui préserve la souveraineté de chacun des Etats. »

Et, s'adressant aux députés, l'UJP poursuit : « Vous, représentants de la nation, allez-vous accepter cet abandon définitif de vos attributions au profit d'une haute autorité invisible, non élue et non contrôlée ? A quoi servirez-vous demain ? La France ne sera-t-elle qu'une petite province intégrée dans un super-Etat technocratique ? »

Monsieur le Premier ministre, allez-vous entendre l'appel des jeunes militants de votre organisation politique, qui reflète l'opinion de beaucoup de Français ?

Acceptez-vous que les parlementaires de votre majorité qui ont gardé l'esprit jeune, c'est-à-dire gaulliste (*Rires sur plusieurs bancs du groupe du Rassemblement pour la République*), signent une motion proposant un référendum sur la monnaie unique, comme le demande l'UJP ?

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

M. Alain Juppé, Premier ministre. Monsieur le député, une précision d'abord : l'Union des jeunes pour le progrès n'est pas l'organisation de jeunesse du RPR. C'est une organisation tout à fait indépendante.

Je ne connais pas ses statuts dans le détail, mais, si ces derniers le permettent, je ne verrai, pour ma part, aucun inconvénient à ce que M. Chevènement rejoigne les rangs de l'UJP. (*Rires et applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Sur le fond – et il s'agit d'un sujet sérieux que M. Chevènement a traité de manière un peu originale, pour ne pas dire légère –, je me bornerai à deux brèves réflexions.

La première, c'est que nous sommes, je l'espère, tous ici de bons démocrates. J'en suis sûr d'ailleurs ! Le peuple français s'est prononcé. Il a ratifié le traité de l'Union européenne. Ce traité sera respecté et appliqué. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Ma seconde réflexion concerne l'intéressant débat sur l'Union économique et monétaire que nous avons eu hier dans cet hémicycle.

J'entends dire périodiquement que les forces politiques françaises sont très divisées sur ce sujet et que, notamment, la majorité n'aurait pas de cohérence...

M. Louis Mexandeau. De cohésion !

M. le Premier ministre. ... sur ce grand enjeu. Ce n'est pas ce que j'ai entendu hier. Et en lisant à nouveau la presse ce matin, j'y voyais plutôt la confirmation d'un consensus sur ce que j'ai dit moi-même à la tribune, à savoir que l'Union économique et monétaire est non seulement une nécessité économique, mais d'abord et avant tout un grand projet politique, le seul à même de garantir l'avenir de nos nations sur la scène mondiale et le renforcement de l'Union européenne autour du couple franco-allemand.

C'est cela, je crois, que la majorité a voulu dire hier au cours de ce débat. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Nous en venons aux questions du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.

NON-RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT EN CORSE

M. le président. La parole est à M. José Rossi.

M. José Rossi. Monsieur le Premier ministre, je souhaite appeler votre attention sur la tension qui règne en Corse depuis quelques jours.

Je voudrais le faire sans esprit de polémique mais avec gravité, et, en même temps, avec un certain sens du relatif, car, depuis plus de vingt ans, la Corse connaît une

dérive qu'aucun gouvernement n'a su arrêter. Et je dois dire que les politiques qui ont été suivies ne l'ont pas été avec la persévérance et la continuité nécessaires.

Mais aujourd'hui, au moment où un Président de la République prend ses fonctions pour une période de sept ans, je crois que nous avons la possibilité, ensemble, dans la durée, au-delà des clivages politiques et avec un esprit républicain, de bâtir, comme le Gouvernement l'a affirmé, une nouvelle donne politique pour la Corse, en faisant en sorte que la volonté de dialogue et la recherche de la paix que vous avez affirmées n'entraînent pas, au niveau des valeurs républicaines, un certain oubli.

Car la Corse, depuis des années, ne se trouve plus, monsieur le Premier ministre, tout à fait dans la République. L'état de droit n'y a pas régné et n'y règne pas encore. La justice n'y fonctionne pas normalement. La sécurité n'y est pas garantie. (« *C'est vrai!* » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.)

Or ce sont bien les missions fondamentales de l'Etat qui sont en cause, et même si, lors de leur récent déplacement en Corse, M. le ministre de l'intérieur et M. le garde des sceaux ont affirmé une volonté claire à cet égard, il ne s'agit pour l'instant que d'objectifs et les résultats ne sont pas encore là.

Il faut donc que nous travaillions tous ensemble et que le Gouvernement ait une politique compréhensible par l'ensemble de l'opinion publique – l'opinion publique nationale, mais aussi l'opinion publique corse. Et ne croyez pas, monsieur le Premier ministre, qu'il y ait dans cette affaire une différence d'approche entre les insulaires et les continentaux.

J'ai eu le privilège, si j'ose dire, d'être candidat aux élections législatives au mois de septembre. Et, en parcourant la Corse, commune par commune, canton par canton, j'ai été au contact du peuple. Je sais donc ce que pensent les uns et les autres. Ils veulent la paix, mais ils veulent aussi un Etat qui soit l'Etat en Corse comme dans le reste du pays. Et si vous avez reconnu des zones de non-droit dans les banlieues de grandes villes de France, eh bien ! la Corse, je l'ai déjà dit, est une « super-zone de non-droit ». Nous ne pouvons pas accepter cela sur le territoire de la République. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

Je vous demande, monsieur le Premier ministre, quelle est la politique du Gouvernement pour la Corse. Je ne doute pas, parce que nous vous soutenons, que vous aurez la capacité de ramener notre île dans la République. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Alain Juppé, Premier ministre. La politique du Gouvernement en Corse s'organise autour de deux principes.

Premier principe : le dialogue, nourrir le dialogue avec ceux qui veulent la paix, avec ceux qui respectent la démocratie (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) et, notamment, s'impliquent dans les élections et sont représentés dans les assemblées de Corse.

Deuxième principe : faire respecter la loi. Et nous n'accepterons pas que l'état de droit soit bafoué en Corse (*Mêmes mouvements.*), comme il l'est, vous l'avez dit, depuis des années, comme il l'est en ce moment même.

Au cours des dernières semaines, le garde des sceaux et le ministre de l'intérieur se sont rendus successivement en Corse pour y affirmer l'importance que le Gouvernement attache au respect de la loi.

Assurer l'ordre républicain est la priorité que j'ai assignée aux ministres concernés et, naturellement, à tous les responsables de l'Etat. (*Mêmes mouvements.*)

Je ne veux pas entrer, mesdames, messieurs les députés, dans une polémique. De grâce ! là encore, ne nous donnez pas de leçons ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Un nouveau préfet de région et un nouveau préfet de police ont été nommés. Des changements ont été opérés à la tête des services de police. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

La tâche sera rude. Les assassinats qui se sont produits au cours des derniers jours suffisent à le démontrer, mais on ne redresse pas en quelques semaines une situation dont – vous l'avez dit vous-même, monsieur le député – la dégradation remonte à plusieurs années, pour ne pas dire à plusieurs décennies.

Je souhaite cependant qu'aucun doute ne persiste dans votre esprit. Le Gouvernement est déterminé à agir (« *Bla-bla-bla* » sur les bancs du groupe socialiste), même si son action ne revêt pas, au départ, une forme spectaculaire.

Comme dans d'autres domaines, j'ai demandé aux ministres concernés des résultats dans la lutte contre la criminalité et la délinquance sous toutes ses formes – et ceci inclut les actions terroristes.

Nous n'accepterons, dans ce domaine, aucun compromis, aucune concession.

Je veux en outre répéter que les problèmes institutionnels ne sont pas à l'ordre du jour en Corse. Je l'avais dit le 16 janvier aux parlementaires corses, dont vous-même, monsieur le député, en les recevant à l'Hôtel Matignon. Ni la suppression des conseils généraux, ni le concept de « peuple corse », expressément censuré par le Conseil constitutionnel, ni l'application à la Corse de l'article 74 de la Constitution ne sont et ne seront d'actualité.

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. Très bien !

M. le Premier ministre. Enfin, le Gouvernement a mis à l'étude les grands dossiers qui conditionnent l'avenir économique de l'île.

Plusieurs ministres – M. Vasseur, M. Pons et M. Lamassoure notamment – ont reçu, ces jours-ci, les socioprofessionnels concernés. Je crois pouvoir dire que le dialogue est désormais noué, dans une perspective de paix et de prospérité. Les dossiers de fond que sont la situation des entreprises corses, la normalisation des relations avec la Commission européenne s'agissant des dossiers agricoles et la question des transports maritimes et aériens entre la Corse et le continent sont maintenant activement traités. Respect de la loi, développement économique, dialogue pour la paix et la prospérité : les problèmes de la Corse sont là, pour l'essentiel. Le Gouvernement, avec votre participation et votre soutien, je le sais, les traitera avec persévérance et détermination. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

RESTRUCTURATIONS MILITAIRES

M. le président. La parole est à M. Charles Fèvre.

M. Charles Fèvre. Ma question s'adresse à M. le ministre de la défense.

Monsieur le ministre, après les restructurations d'unités militaires décidées en septembre dernier, nous avons appris par la presse que le Gouvernement avait mis à l'étude une importante réduction des forces terrestres. M. le Président de la République entretiendra la nation de ce sujet important demain soir, à la télévision.

En dehors de la première division blindée stationnée en Allemagne, il serait question de supprimer 50 p. 100 des régiments français dans la perspective de la nouvelle loi de programmation militaire 1997-2002.

Sans doute allez-vous indiquer qu'aucune décision n'était prise, et nous vous en donnons acte. Mais il n'est de secret pour personne que le nouveau contexte géopolitique conduit à réduire les effectifs dans le cadre d'une professionnalisation plus ou moins forte.

Quelles que soient la nature et l'importance des projets, il me paraît nécessaire qu'ils prennent en compte les données de l'aménagement du territoire.

En effet, alors que le Gouvernement vient de délimiter, pour y favoriser les créations d'emplois, des zones de revitalisation rurale, dont l'essentiel couvre la diagonale aride qui s'étend des plateaux de l'Est au Sud-Ouest en passant par le Massif central et le Morvan, il apparaîtrait illogique et peu cohérent que celles-ci fassent les frais des suppressions d'unités et de la réorganisation de nos forces de défense.

Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous assurer, et demander au Président qu'il donne la même assurance demain à nos compatriotes, que, dans le cadre des études menées et dans toute la mesure du possible, les zones de revitalisation rurale feront l'objet d'un soin attentif au niveau de cette deuxième vague de restructurations militaires, beaucoup plus importante, et donc beaucoup plus handicapante que la première au plan de l'économie locale? (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de la défense.

M. Charles Millon, ministre de la défense. Monsieur le député, je veux tout d'abord vous rassurer : ce n'est pas par des indiscretions de presse que le Président de la République et le Gouvernement feront connaître leurs décisions. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Plusieurs députés du groupe du Rassemblement pour la République. Très bien !

M. le ministre de la défense. Vous comprendrez, monsieur Fèvre, que c'est au Président de la République, chef des armées, d'annoncer les réformes qui concernent le format des armées.

Or, comme vous l'avez noté avec justesse, la période qui précède les annonces est propice à des spéculations qui portent sur le volume et la localisation des restructurations.

Ces réactions sont le reflet de l'importance économique des implantations du ministère de la défense, tout particulièrement en milieu rural. Et vous savez – nous en avons d'ailleurs débattu ensemble – le rôle indéniable assumé par ces infrastructures, telles que les grands camps militaires, les centres d'essais dans les zones rurales fragiles.

C'est parce que le Gouvernement a bien pris la mesure de son rôle en matière de développement rural et d'aménagement du territoire qu'il veillera avec une attention particulière aux conséquences que pourraient avoir des mesures de restructuration intervenant en zone de revitalisation rurale.

Dans cet esprit, je puis vous assurer du souci constant du ministère de la défense – et je suis à votre disposition pour vous rencontrer quand vous le souhaitez – d'abord ces questions spécifiques en étroite collaboration avec mon collègue chargé de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

Toute mesure significative sera précédée d'un examen approfondi, conduit dans le cadre interministériel, au cours duquel les préoccupations que vous avez formulées seront étudiées, et auxquelles nous attacherons toute l'importance qu'elles méritent. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

COMPLEXITÉ CROISSANTE
DE L'ÉTABLISSEMENT DES BULLETINS DE PAYE

M. le président. La parole est à M. Harry Lapp.

M. Harry Lapp. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'économie et des finances.

Monsieur le ministre, je souhaite appeler votre attention sur l'extrême complexité de mise en œuvre au niveau des bulletins de paye et des déclarations obligatoires, des dispositions relatives au nouveau prélèvement, à savoir la contribution au remboursement de la dette sociale à compter du 1^{er} février et la taxe de 6 p. 100 sur les contributions patronales au régime de prévoyance complémentaire à compter du 1^{er} janvier.

Il faut, en effet, savoir que la contribution au RDS sort de la logique classique du calcul de la paye sur le salaire brut en élargissant l'assiette à de nouvelles catégories de données, comme les contributions patronales au régime de prévoyance complémentaire et les indemnités de diverses natures.

Sur ce sujet, d'ailleurs, la circulaire du 2 février qui détermine les assiettes est d'une complexité rare.

Quant au 6 p. 100 sur les cotisations de prévoyance, aucune définition légale n'existant, personne n'est, à ce jour, en mesure de dire exactement quels sont les risques dont la prévention et la couverture entrent dans le champ d'application.

Monsieur le ministre, les petits artisans, les commerçants, les petites professions libérales qui établissent eux-mêmes leurs bulletins de salaire seront soumis à un véritable casse-tête chinois. Pour les entreprises qui ont leur paye sur informatique, ce sont des modifications importantes, profondes et onéreuses des programmes, dont le coût est totalement disproportionné avec l'incidence sur les cotisations correspondantes.

La complexité de nos bulletins de paye est sans égale dans le monde. Et les modifications qui interviennent régulièrement ne sont plus qu'à la portée d'hyper-spécialistes. Il faudra bientôt avoir fait « math-sup » ou Polytechnique pour les remplir.

Or la finalité de nos entreprises n'est pas de remplir des déclarations de plus en plus sophistiquées.

Monsieur le ministre, qu'envisagez-vous de faire dans l'immédiat pour aider les entreprises à remplir ces obligations avant la fin du mois, c'est-à-dire dans dix jours ?

A moyen terme, comment pensez-vous qu'il sera possible de mettre fin à cette dérive réglementaire, qui ressemble de plus en plus à un concours Lépine permanent de nos administrations en vue de dépasser chaque jour en complexité ce que l'on vient d'inventer la veille ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre du travail et des affaires sociales.

M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales. Je vous apporterai d'abord, monsieur Lapp, deux réponses pratiques. Après quoi je répondrai de manière plus générale à votre judicieuse question. (« Ah ! » sur les bancs du groupe socialiste.)

S'agissant d'abord du RDS, il est exact que les contrats de prévoyance font partie de l'assiette, mais ils faisaient déjà partie de celle de la CSG. Simplement, il y avait un plafond. Ce plafond n'existe plus ; c'est au premier franc. En l'occurrence, l'idée est d'avoir une taxe à faible taux sur une assiette large.

En ce qui concerne la taxe sur les contrats de prévoyance, une circulaire précisera aux entreprises concernées qu'elles ont jusqu'au 31 mars pour s'en acquitter. Sont concernés les contrats de prévoyance maladie, décès et invalidité.

Plus généralement, nous progressons avec la déclaration unique d'embauche, qui sera suivie bientôt par la déclaration unique sociale.

Mais je vais vous faire un aveu, monsieur le député : je suis bien obligé de constater que les fiches de paye françaises s'allongent de manière inquiétante. (« Eh oui ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)

Plusieurs députés du groupe socialiste. Mais pas les salaires !

M. le ministre du travail et des affaires sociales. Oh ! vous, messieurs, vous n'avez pas manqué d'y contribuer en votre temps ! (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste. – Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Par conséquent, M. Arthuis et moi-même avons fait un serment : désormais, avant toute modification des assiettes ou de certaines données, nous soumettrons nos conseillers et l'administration à des épreuves pratiques préalables. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Nous en venons aux questions du groupe communiste.

AVENIR DE L'INDUSTRIE AÉRONAUTIQUE

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le ministre de la défense, à la veille du conseil de défense, je veux vous faire part de nos inquiétudes concernant l'avenir de l'aéronautique militaire (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre*) et du secteur aéronautique en général. (« Pas vous ! » sur les mêmes bancs.)

M. le président. Je vous en prie, mes chers collègues.

M. Jacques Brunhes. Selon les informations qui circulent, la mise en service du Rafale-air pourrait être reportée de quatre ans et celle du Mirage arrêtée en 1998. Or l'arrêt du Rafale affecterait notre défense nationale. Monsieur le ministre, à notre avis, vous le savez, hormis le surarmement nucléaire, notre pays doit produire les moyens nécessaires à sa défense, et il le peut ! (*Applaudissements et rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Dans ce secteur, il occupe une place de premier rang. (*Mêmes mouvements.*)

M. le président. Un peu de calme, s'il vous plaît.

M. Jacques Brunhes. Je suis étonné de ces réactions car il ne s'agit pas d'une position nouvelle de notre groupe.

Le report du Rafale aurait des conséquences considérables pour les 40 000 emplois à forte valeur ajoutée de ce programme pour lequel travaillent 1 500 sociétés. Il aurait des conséquences durables aussi : comment imaginer sérieusement qu'après quatre ans de pause, avec les restructurations et dispersions des équipes, l'on puisse à terme relancer ce programme ?

Le report aurait enfin des conséquences irréparables pour l'ensemble de l'aéronautique, alors qu'il faudrait opérer une véritable symbiose entre le civil et le militaire. A ce propos, qu'en est-il exactement, monsieur le ministre, de l'information de ce matin concernant la fusion entre Aérospatiale et Dassault ?

Enfin, et ce n'est pas un point mineur, l'arrêt du Rafale pourrait affecter de manière irréversible notre maîtrise des industries du futur qui débordent très largement l'aéronautique. Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, qu'avant de prendre des décisions définitives, le Président de la République et le Gouvernement devraient engager un grand débat national et, en attendant, décréter un moratoire ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de la défense.

M. Charles Millon, ministre de la défense. Monsieur le député, vous m'avez interrogé sur l'avenir du Rafale, de l'aéronautique militaire et du secteur aéronautique en général.

Pour ce qui est du Rafale, les décisions seront arrêtées au terme de la préparation de la loi de programmation militaire. Vous le savez puisque nous en avons déjà débattu ensemble. Elles prendront en compte aussi bien les préoccupations de défense nationale que les conséquences industrielles et sociales liées à ce programme. Je ne peux aujourd'hui vous en dire davantage tant que le Président de la République, chef des armées, ne se sera pas prononcé sur les différentes options proposées.

En ce qui concerne le rapprochement entre Aérospatiale et Dassault, je vous réponds oui : ce rapprochement est en cours et il aboutira à la fusion des deux sociétés. L'objectif est simple : la constitution d'un grand groupe aéronautique et spatial français civil et militaire, capable de jouer un rôle fédérateur à l'échelon européen et de rivaliser avec ses concurrents américains. La France dispose dans ce secteur, vous venez de le rappeler, d'atouts considérables. Elle occupe une place de tout premier rang en Europe et dans le monde. Nos entreprises doivent disposer des meilleures cartes pour conforter leurs positions et être ainsi à même de créer plus d'activités et,

par voie de conséquence, davantage d'emplois. (« Très bien ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.)

L'unité du groupe Aérospatiale est, je tiens à le souligner devant la représentation nationale, une priorité pour le Gouvernement. (*Mêmes mouvements.*) Le rapprochement engagé tiendra compte, bien entendu, des alliances européennes en cours, notamment avec la société allemande DASA.

Nous veillerons scrupuleusement au développement des capacités technologiques remarquables qui sont les nôtres et surtout à la préservation de ce formidable capital humain que représentent ces hommes et ces femmes sans qui la France n'occuperait pas la place qui est la sienne dans le domaine de l'aéronautique et de l'espace.

En conclusion, permettez-moi de prendre acte avec une grande satisfaction de l'intérêt que le groupe communiste porte à la défense nationale, bien qu'il n'ait jamais voté un seul budget de la défense. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Maxime Gremetz. Parce que ces budgets étaient mauvais !

MOYENS POUR L'ECOLE

M. le président. La parole est à Mme Janine Jambu.

Mme Janine Jambu. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'éducation nationale et porte sur les moyens alloués au grand service public national de l'éducation pour qu'il remplisse ses missions.

Alors qu'il faut s'attaquer sérieusement aux retards scolaires, ce qui caractérise l'actualité ce sont les fermetures de classes et d'établissements programmées un peu partout en France, notamment dans ma circonscription par exemple à Malakoff et à Bagneux –, fermetures qui ne peuvent qu'aggraver davantage les difficultés des élèves et des parents.

Alors qu'il faudrait permettre aux partenaires de l'école de travailler dans la sécurité, le Gouvernement vient de geler 20 milliards de francs de crédits – pour tant votés il y a deux mois dans le budget de 1996 –, parmi lesquels des crédits pour l'éducation.

Dans le même temps, le pacte pour la ville prévoit un effort supplémentaire en matière d'éducation. Mais à Bagneux, par exemple, deux écoles classées en ZEP sont touchées par les fermetures. Alors avec quel argent va-t-on aider l'éducation nationale dans ces quartiers difficiles ?

L'actualité le confirme chaque jour : l'éducation est une priorité nationale pour lutter contre les inégalités. Mais comment concilier l'ambition des discours avec des crédits qui se réduisent comme peau de chagrin, sans sacrifier l'essentiel : l'intérêt des enfants ?

Vous engagez-vous, monsieur le ministre, à prendre en compte les demandes des enseignants et des parents d'élèves désireux d'arrêter les fermetures de classes et à donner à l'éducation les moyens nécessaires dans un collectif budgétaire dont nous devrions discuter rapidement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Madame Jambu, je vais rappeler en quelques mots à quelle situation démographique et arithmétique nous avons à faire face avant de vous fournir des explications précises sur Bagneux et Malakoff.

M. Jean-Yves Le Déaut. L'éducation, ce n'est pas de l'arithmétique !

M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Je vous assure, monsieur le député, que l'arithmétique compte aussi dans l'éducation.

Madame Jambu, l'année prochaine, les écoles primaires compteront 50 000 élèves de moins. Or, malgré cette baisse démographique, le nombre des maîtres sera intégralement maintenu. J'ai même pris un engagement, que je vous rappelle : l'année prochaine, les élèves disposeront de davantage de classes que cette année.

M. Jean-Yves Le Déaut. Ce n'est pas vrai !

M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Pourquoi ces changements et ces adaptations dont on entend l'écho sur tous les bancs scolaire. La raison en est simple : sur les cent départements, 20 p. 100 ont une population scolaire qui augmente – c'est le cas du vôtre – et 80 p. 100 en ont une qui baisse. Le nombre des maîtres demeurant constant, il faut bien opérer un transfert des seconds vers les premiers.

Mme Frédérique Bredin. On sacrifie les enfants !

M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ainsi, l'année prochaine, les Hauts-de-Seine disposeront, pour 850 élèves supplémentaires, de 55 maîtres de plus, ce qui fait que le taux d'encadrement augmentera.

A Bagneux, pour les deux écoles que vous citez, après fermeture de classes, l'une comptera en moyenne vingt et un élèves par classe et l'autre vingt-cinq. Vous conviendrez avec moi qu'il s'agit de chiffres tout à fait normaux.

Pour ce qui est de Malakoff, où sont prévues une ouverture et trois fermetures, je prends l'engagement que si le nombre des élèves reste constant, celui des maîtres sera maintenu. Nous maintenons les moyens, chaque fois que c'est nécessaire. Bref, les moyens vont là où les besoins se font sentir ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Nous en venons aux questions du groupe socialiste.

PRIVATISATION DE THOMSON

M. le président. La parole est à M. Jean-Marc Ayrault.

M. Jean-Marc Ayrault. Le Gouvernement vient de décider la privatisation du groupe Thomson, l'un des plus grands groupes industriels français, qui emploie près de 100 000 salariés et dont les activités s'exercent dans des domaines hautement stratégiques.

Une fois de plus – et pour nous il s'agit d'une très mauvaise décision –, le Gouvernement est en contradiction avec ses propres déclarations, notamment avec celles

du ministre de l'industrie, M. Borotra, qui ne cesse de parler du service public à la française ou de la défense des intérêts de l'industrie française.

Cette privatisation n'en annonce-t-elle pas d'autres ? Celle d'Aérospatiale, par exemple ? Ne donne-t-elle pas un avant-goût de ce qui va se passer dans le domaine de notre industrie de l'armement et qui risque de se traduire par la suppression de dizaines de milliers d'emplois ?

A l'évidence, monsieur le Premier ministre, et c'est encore beaucoup plus grave, vous n'avez pas de politique industrielle. Vous naviguez à vue, au gré d'intérêts financiers particuliers et de ceux de grands groupes, et ce au détriment de l'emploi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste. – Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Au fond, et c'est encore plus grave, votre décision, néfaste à votre industrie nationale, n'est-elle pas simplement dictée par votre incapacité à boucler vos fins de mois ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Alain Juppé, Premier ministre. Eh bien, oui, monsieur le député, nous allons faire ce que vous n'avez pas fait pendant quatorze ans ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. – Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) C'est-à-dire que nous allons restructurer notre industrie de défense pour en assurer la pérennité sur la scène mondiale alors que vous, vous l'aviez laissée en déshérence. (*Mêmes mouvements.*)

M. Charles Ehrmann. C'est vrai !

M. le Premier ministre. Nous avons hérité de GIAT-Industries, de la direction des constructions navales, et vous osez encore tenir de tels propos ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Un peu de calme !

M. le Premier ministre. La politique industrielle du Gouvernement dans ce domaine s'organise autour d'une idée simple consistant à restructurer l'industrie d'armement autour de deux grands pôles : un pôle aéronautique civil et militaire, constitué par le rapprochement des sociétés Dassault-Aviation et Aérospatiale – M. le ministre de la défense vient de s'exprimer sur ce sujet –...

Un député du groupe socialiste. Avec quel statut ?

M. le Premier ministre. ... et un pôle électronique autour de la société Thomson, privatisée. C'est dans cet esprit que le Gouvernement vient de décider d'engager la privatisation de Thomson SA. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Maxime Gremetz. On vend les bijoux de famille !

M. le président. Un peu de calme !

M. le Premier ministre. J'ai reçu ce matin la démission de M. Gomez de ses fonctions de président de Thomson SA et de Thomson-CSF. Je tiens d'ailleurs ici à rendre hommage à la manière dont il a conduit cette entreprise depuis maintenant plus d'une dizaine d'années.

Le nouveau président de Thomson SA sera chargé d'examiner les différentes options envisageables pour la privatisation du groupe...

M. Maxime Gremetz. Eh voilà !

M. le Premier ministre. ... et de faire des propositions au Gouvernement en ce sens.

M. Claude Bartolone. Duhamel chez Thomson !

M. Jean-Yves Le Déaut. Il n'y a plus de sous !

M. le Premier ministre. Votre passion est suspecte, messieurs les députés socialistes.

Une seule chose est sûre aujourd'hui : la cession de Thomson SA respectera les limites actuelles du groupe ; il n'y aura pas de partition. Cette opération se déroulera naturellement dans le plus parfait souci d'équité et de transparence entre les différents investisseurs intéressés. Elle devrait permettre au groupe Thomson, dans ses deux composantes – électronique professionnelle et grand public –, de retrouver des marges de manœuvres stratégiques comparables à celles de ses principaux concurrents. Elle marque également la volonté de voir les entreprises du secteur de la défense participer aux restructurations et aux regroupements qui seront nécessaires pour préserver la compétitivité de l'industrie française face à la concurrence américaine dont nous savons qu'elle devient de plus en plus agressive.

Tel est l'esprit qui nous anime. Tel est le projet industriel que le Gouvernement mettra en œuvre après tant et tant d'années d'inaction et d'attente. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste. – Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

J'ajoute que nous serons de la plus extrême vigilance pour tout ce qui concerne les conséquences de ces restructurations sur l'aménagement du territoire et sur la situation des personnels. Le Gouvernement y veillera avec attention. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre. – Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

FRAIS DE CANTINE SCOLAIRE

M. le président. La parole est à Mme Ségolène Royal.

Mme Ségolène Royal. Monsieur le Premier ministre, permettez-moi de relever une contradiction dans vos propos. (« Oh ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.) Vous venez de rendre hommage au président d'un grand groupe nationalisé, tout en lui reprochant la politique qu'il a conduite pendant quatorze ans.

M. Alain Juppé, Premier ministre. C'est à vous que s'adressait le reproche !

Mme Ségolène Royal. Sachez que si, pendant quatorze ans, une grande entreprise publique défendant les intérêts de la France n'a pas été privatisée, nous en sommes particulièrement fiers. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Jean-Claude Bahu. Pas nous !

Mme Ségolène Royal. J'en viens à ma question, qui s'adresse au ministre de l'éducation nationale.

Il existe actuellement dans les collèges une violence sociale muette...

M. Jean-Michel Ferrand. C'est le résultat de quatorze ans de socialisme !

Mme Ségolène Royal. ... à propos de laquelle de nombreux élus, de nombreux responsables de collèges et de nombreuses associations de parents ont tiré la sonnette d'alarme sans que vous réagissiez. Les victimes en sont les enfants et les adolescents qui restent à la porte des cantines, faute pour leurs parents de pouvoir en assurer le coût.

Dans ce domaine de la violence sociale, vous pouvez, monsieur le ministre, passer directement des discours aux actes car, excusez-moi de vous le dire aussi nettement, vous êtes directement à l'origine de cette injustice. (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) En effet, qu'avez-vous fait l'année dernière ? Pour faire croire à une augmentation de l'allocation de rentrée scolaire, vous avez modifié profondément le système de versement des bourses : au lieu de les verser, comme auparavant, trimestriellement et directement aux collèges, donc aux cantines – le reliquat étant reversé aux familles –, vous avez attribué les bourses directement aux familles et en une seule fois, au mois d'août. Si bien que les familles en difficulté, les familles défavorisées, qui n'arrivent pas à gérer leur budget, ne peuvent plus, au bout de quelques mois, payer les frais de cantine de leurs enfants.

M. Jean-Michel Ferrand. C'est le résultat de la gestion socialiste !

Mme Ségolène Royal. Et l'on voit aujourd'hui de plus en plus de parents demander aux responsables des collèges de mettre à la disposition des élèves une salle pour qu'ils y réchauffent, qu'une boîte de conserve, qu'une gamelle. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Pensez-vous, monsieur le ministre, que le retour des gamelles dans les collèges constitue un progrès social et éducatif ? (*Mêmes mouvements.*) Ne craignez-vous pas qu'un adolescent qui ne mange pas régulièrement à sa faim et qui subit l'humiliation de rester à la porte des cantines ne devienne agressif dans la cour de récréation ? Et vos grillages et vos badges n'y changeront rien !

Que comptez-vous faire pour remédier à cette situation insupportable d'adolescents restant à la porte des cantines, faute de pouvoir y accéder ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. François Bayrou, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Madame Royal,...

Plusieurs députés du groupe UDF. Pas très royale ! (*Sourires.*)

M. Michel Meylan. Thénardier ! (*Sourires.*)

M. le président. Laissez M. le ministre répondre !

M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. ...je ne relèverai naturellement pas ce qu'il y a d'excessif et même de démagogue...

M. Yves Fréville. Si peu !

M. André Santini. A peine !

M. Charles Ehrmann. Elle ne s'en rend même pas compte !

M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. ... dans les propos que vous avez tenus. Mais je veux vous rappeler l'élément de départ, la décision qui a été prise et l'orientation que je propose.

L'élément de départ est celui-ci : près de 60 p. 100 des bourses versées aux élèves des collèges français s'élevaient à 300 francs par an. Or le coût de gestion de chacun des dossiers dépassait 300 francs par an. Était-il juste et normal que ceux qui ont à gérer l'argent public continuent ainsi ?

Je relève au passage que ceux qui veulent faire croire qu'on peut payer un an de demi-pension avec trois trimestres de 100 francs nous abusent.

Grâce au nouveau système de versement des bourses par les allocations familiales, l'argent versé aux élèves a été augmenté, et les bourses supérieures de même que la moyenne des bourses sont plus élevées qu'hier.

Mais, madame Royal, je suis prêt à aller plus loin...

M. Henri Emmanuelli. Allez donc à Mont-de-Marsan !

M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. ... au cas où certains élèves ne pourraient aller à la cantine, leur famille gardant l'argent versé pour la scolarité ; je note d'ailleurs que les établissements n'ont jamais eu le droit de retenir par devers eux la bourse due aux élèves et d'en priver la famille.

Pour répondre à de telles situations, mes prédécesseurs avaient créé le fonds social des lycées, non seulement je l'ai augmenté, mais j'ai également créé le fonds social des collèges, de sorte que tous les collèges français disposent désormais de crédits qu'ils peuvent utiliser pour répondre aux situations d'urgence.

Je le répète, je suis prêt à aller plus loin. J'ai demandé il y a un mois à l'inspection générale une étude précise sur des situations comme celles que vous signalez, mais aussi sur d'autres. Je disposerai de cette étude dans les trois prochaines semaines. Je vous en communiquerai les résultats et, s'il faut demander aux caisses d'allocations familiales de verser ces prestations non plus aux familles mais directement aux établissements, nous examinerons cette hypothèse ensemble. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. Nous en venons aux questions du groupe du Rassemblement pour la République.

TVA SUR LES PRODUCTIONS HORTICOLES

M. le président. La parole est à M. Charles Miossec.

M. Charles Miossec. Ma question s'adresse à M. le ministre du budget, mais intéresse également M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

Décidé – apparemment isolément – par le gouvernement socialiste en 1991, le passage brutal du taux de TVA sur les produits horticoles de 5,5 p. 100 à 18,6 p. 100,...

M. Jean-Yves Le Déaut. Et qui a décidé de faire passer le taux à 20,6 p. 100 ?

M. Charles Miossec. ... alors que nos principaux concurrents européens conservaient le taux réduit, a eu des conséquences sur l'important secteur d'activité que

constitue l'horticulture. Un rapport sénatorial remis en 1993 estimait que l'application unilatérale par la France du taux de 18,6 p. 100 avait contribué à aggraver la situation des entreprises horticoles.

Conscient des difficultés, le Gouvernement a ramené ce taux à 5,5 p. 100 en janvier 1995.

M. Marc Le Fur. Eh oui, c'est nous qui l'avons fait !

M. Charles Miossec. Tout à fait et cette mesure, favorablement accueillie par les professionnels, a permis de relancer la production, de rétablir des conditions normales de concurrence et de maintenir le marché.

Or de nouvelles craintes sont apparues ces dernières semaines, depuis qu'une mise en demeure d'appliquer un taux minimal de 15 p. 100 sur les produits horticoles aurait été adressée par la Commission européenne à sept Etats membres, dont la France, à la demande de la Belgique ; vous imaginez l'inquiétude des producteurs et de tous les professionnels de la filière horticole.

Je souhaiterais savoir si une telle mise en demeure a bien été adressée à notre pays et quelle serait la position du Gouvernement face à une éventuelle remise en cause de l'application du taux de TVA de 5,5 p. 100 aux produits de l'horticulture ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le député, le taux de TVA applicable à l'horticulture et à la sylviculture était, comme vous l'avez rappelé, le taux réduit de 5,5 p. 100. Le principe d'une harmonisation au niveau européen avait été retenu, mais l'expérience a montré qu'il n'y avait pas – d'accord politique sur le taux auquel devait se faire cette harmonisation. A la suite d'un zèle qui s'est révélé intempestif et fâcheux, le gouvernement de Michel Rocard a triplé le taux de TVA applicable à ces produits (« Hou ! » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre), mettant ce secteur économique en grave difficulté.

M. Jean-Yves Le Déaut. Et qui a décidé de faire passer le taux de TVA à 20,6 p. 100 ?

M. le ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement. Après la sage décision prise par le gouvernement d'Edouard Balladur et votée par la majorité il y a deux ans, nous sommes revenus à un taux de 5,5 p. 100. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe de Rassemblement pour la République.*) Désormais, sept pays de l'Union européenne – la France, l'Espagne, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Autriche et la Grèce – continuent d'appliquer le taux réduit, les autres étant au taux normal.

La Belgique s'est plainte et a saisi la Commission européenne. Nous avons fait valoir que nous n'acceptons pas de mise en demeure...

M. André Fanton. Très bien !

M. le ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement. ... mais que nous étions prêts à étudier la manière de sortir de cette contradiction, et nous avons demandé à la Commission de nous faire de nouvelles propositions...

M. André Fanton. Pas de proposition ! Restons-en là !

M. le ministre délégué au budget, porte-parole du Gouvernement. ... pour le prochain Conseil des ministres, qui se réunira le 11 mars.

Notre objectif est de faire en sorte que nos producteurs soient placés sur un pied d'égalité avec tous leurs concurrents communautaires et de maintenir le système actuel tant que nous en serons à un régime provisoire de TVA. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT EN FAVEUR DE L'AFRIQUE

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Bireau.

M. Jean-Claude Bireau. Monsieur le ministre de la coopération, je vous interrogerai sur l'avenir de la politique d'aide au développement de la France en faveur de l'Afrique.

Vous le savez, notre pays a toujours entretenu avec le continent africain des liens d'amitié et de solidarité très forts. Le Président de la République a d'ailleurs rappelé, lors de son voyage officiel aux Etats-Unis, la primauté de l'Afrique en matière d'aide au développement. Il a ainsi affirmé une nouvelle fois la volonté de la France d'être l'avocat du continent africain auprès des instances internationales.

C'est dans cet esprit que le Premier ministre a annoncé, le 7 février dernier, une réforme du dispositif français d'aide publique au développement, réforme qui tend à clarifier les responsabilités des acteurs de cette aide mais aussi à renforcer la cohérence de nos programmes en faveur du développement.

Dans ce contexte, pouvez-vous nous préciser quels seront le rôle et la fonction dévolus à votre ministère, ainsi que les perspectives de la politique française de coopération en Afrique ? Je vous remercie par avance de votre réponse. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué à la coopération.

M. Jacques Godfrain, ministre délégué à la coopération. Il est dans la tradition de l'action extérieure de la France d'avoir une grande politique de coopération. Il s'agissait de ne pas la laisser se disperser en plusieurs politiques de coopération. A l'initiative de M. le Premier ministre, nous avons suivi des principes simples et clairs : efficacité, transparence, simplicité. Dans cette optique sera créé un comité de liaison entre le ministère des affaires étrangères, le ministère de la coopération et le ministère des finances ; le ministère des affaires étrangères et celui de la coopération en assureront le secrétariat général. D'autres organismes appliqueront ces trois principes. Mais – et c'est le sens de votre question – le ministère de la coopération restera autonome et responsable, avec son propre budget dans l'ensemble du budget des affaires étrangères.

Le Président de la République pourra disposer, dans le cadre de la politique qu'il mène au plan international, d'un outil cohérent, dans le droit-fil de ses interventions au sein de l'Union européenne, devant le G7 et devant la Chambre des représentants américains à Washington.

J'ajoute qu'au moment où nous nous interrogeons tous sur le devenir de l'Europe, il est clair que la France sera, une fois de plus, à la pointe du combat car l'avenir de l'Europe passe par des rapports Nord-Sud efficaces, liés au développement des hommes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

RETRAITES DES AGRICULTEURS

M. le président. La parole est à M. Marc Le Fur.

M. Marc Le Fur. Monsieur le ministre, nous connaissons tous la modestie des pensions de nos retraités, notamment des agriculteurs, des agricultrices et des anciens aides familiaux. Nous sommes souvent confrontés à des situations indignes de la fin du XX^e siècle et nous connaissons des gens qui ont travaillé toute leur vie et touchent à peine l'équivalent du RMI.

Notre assemblée, il y a quelques mois, a pris conscience de ce problème et, lors de l'examen de la loi de modernisation agricole, nous avons donné la priorité aux veuves, une catégorie qui manifeste peu, qui défile rarement en portant des pancartes, mais qui, pour nous, a tout de même de l'importance. Ce faisant, nous avons, me semble-t-il, honoré notre mandat.

Mais il faut aller plus loin. Il y a quelques jours, vous avez réuni la conférence annuelle agricole, à l'initiative du Premier ministre. Avoir rétabli ce grand rendez-vous me semble une excellente chose ; c'est un exemple de paritarisme positif et constructif entre les pouvoirs publics et la profession.

A cette occasion, vous avez évoqué la situation des retraités de l'agriculture. Quelles mesures envisagez-vous ? Quelle sera, demain, la situation des agriculteurs, des conjointes d'agriculteur, des anciens aides familiaux ? Quelles dispositions comptez-vous prendre en faveur de tous ceux qui ont consacré du temps à leur exploitation et à leur famille ?

Nous attendons de vous une réponse précise, un calendrier, des chiffres, des mesures concrètes. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation. Monsieur le député, vous avez tout à fait raison d'insister sur la situation des retraités agricoles. Entre 1988 et 1993, j'étais rapporteur du budget social de l'agriculture et je me souviens d'avoir, à plusieurs reprises, dénoncé la faiblesse des pensions agricoles.

A partir de 1993, des avancées significatives ont été opérées. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Messieurs les députés socialistes, la situation qu'a trouvée la majorité en 1993 montre que, pendant les années où vous étiez au pouvoir, vous avez négligé les retraites agricoles ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean-Yves Le Déaut. Les sondages montrent que, maintenant, tout va mieux !

M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation. A partir de 1993, les plus petites retraites des chefs d'exploitation ont augmenté et, pour ceux qui

avaient été pendant leur carrière aides familiaux, la progression a été de 25 p. 100, ce qui n'est pas rien. Par ailleurs, il y a eu une révision des règles de réversion en faveur des veuves portant sur les années 1995, 1996 et 1997, cette révision correspondant à un rattrapage ; mais celui-ci n'était pas suffisant, je le reconnais.

C'est pourquoi le Premier ministre, en réunissant le 8 février dernier la conférence annuelle agricole, a tenu à augmenter de façon très significative les plus petites retraites.

Pour les personnes à la retraite, chefs d'exploitation, aides familiaux ou veuves d'exploitants, un coup de pouce significatif, de l'ordre de 10 p. 100, a été donné en l'espace de dix-huit mois seulement.

Se pose maintenant le problème des chefs d'exploitation qui ont cotisé toute leur vie et arrivent à l'âge de la retraite. Les plus défavorisés d'entre eux, vous le savez mieux que personne, perçoivent une retraite inférieure de près de 30 p. 100 à celle des salariés qui ont cotisé au SMIC pendant toute leur vie. C'est une injustice à laquelle le Premier ministre a souhaité que l'on mît fin.

M. Michel Hunault. Très bien !

M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation. Le rattrapage va s'opérer sur une période de trois ans, en 1996, 1997 et 1998, de manière à avoir le même niveau de retraite sans augmentation des cotisations, et j'insiste sur ce point. La facilité aurait consisté en effet à augmenter les cotisations des agriculteurs, ce qui aurait alourdi les charges d'exploitation ; nous ne l'avons pas voulu.

Voilà des avancées significatives. Telles sont, monsieur le député, les décisions concrètes prises par le Gouvernement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

AÉROGARE D'ORLY

M. le président. La parole est à M. Bernard Serrou.

M. Bernard Serrou. Ma question s'adresse à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme et concerne l'utilisation de l'aérogare d'Orly-Ouest.

Depuis sa création, il y a vingt ans, cette aérogare est destinée essentiellement à recevoir le trafic domestique, et les travaux de modernisation qui ont été effectués ces trois dernières années – création du hall 1 et aménagement des halles 2 et 3 – lui permettent aujourd'hui d'accueillir dans de très bonnes conditions 19 à 20 millions de passagers par an.

L'établissement public Aéroports de Paris envisage, dans l'optique de la libéralisation du ciel européen et dans un souci de bonne gestion des infrastructures aéroportuaires, de permettre la mixité des trafics nationaux et internationaux dans les aérogares d'Orly-Sud, ce qui, en soi, est louable.

Ce qui l'est moins, c'est qu'à cette fin l'établissement Aéroports de Paris semble avoir décidé d'attribuer de manière exclusive l'aérogare d'Orly-Ouest au groupe Air-France et de transférer toutes les autres compagnies à Orly-Sud.

J'attire votre attention, monsieur le ministre, sur le fait que l'ensemble des compagnies qui assurent le trafic intérieur, et sont donc à la base même de l'aménagement du territoire, ont participé, par le biais des taxes qu'elles ont payées, à l'aménagement de l'aéroport d'Orly-Ouest. Or on va leur demander maintenant de passer à Orly-Sud, où les travaux vont se prolonger jusqu'en 1999, et de payer à nouveau. Les compagnies et les passagers seront donc pendant trois ans dans de très mauvaises conditions.

Le Gouvernement a montré tout l'intérêt qu'il portait aux compagnies aériennes françaises, et les récentes décisions concernant le fonds de péréquation le rappellent.

J'aimerais connaître sa position en la matière. Comptent-il prendre en compte ce problème, l'idéal étant bien évidemment d'ouvrir la discussion et de surseoir au transfert des autres compagnies françaises à Orly-Sud? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme. Monsieur le député, vous connaissez bien ce problème et vous êtes venu m'en entretenir il y a quelques jours. Je vous ai donné à cette occasion un certain nombre de précisions, mais je vais les confirmer.

Il ne s'agit pas d'une mesure brutale, ni d'une mesure autoritaire. Ce ne sont pas les compagnies aériennes, ni *a fortiori* une compagnie aérienne, qui gèrent les aéroports de Paris, et en particulier l'aéroport d'Orly-Ouest, c'est l'établissement public Aéroports de Paris.

Or un contrat a été passé entre Aéroports de Paris et des compagnies aériennes. Ce contrat a été signé par AOM le 23 décembre 1994. Il était prévu que cette compagnie effectuerait son transfert à Orly-Sud au premier trimestre de 1996.

Aéroports de Paris a consenti des investissements considérables – 400 millions de francs – pour le nouvel aménagement d'Orly-Sud, et les travaux sont en cours.

Lorsqu'un contrat est signé, je souhaite qu'il soit respecté. Je veillerai à ce qu'il en soit ainsi et à ce que la concurrence entre toutes les compagnies soit respectée.

Enfin, en ce qui concerne Orly-Ouest, il n'est pas question que cet aéroport soit affecté à une seule et unique compagnie aérienne. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. Nous avons terminé les questions au Gouvernement.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures, est reprise à seize heures dix, sous la présidence de M. Didier Bariani.*)

PRÉSIDENCE DE M. DIDIER BARIANI, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

2

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION

Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation (nos 2520 et 2571).

La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Jacques Toubon, garde des sceaux, ministre de la justice. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, lorsque vous avez examiné, le 19 juillet dernier, la proposition de loi du président Pierre Mazeaud tendant à créer un office parlementaire d'évaluation de la législation, je vous ai dit combien cette initiative paraissait heureuse au Gouvernement.

D'abord, elle répondait à un souci unanimement partagé et que le Président de la République rappelait d'ailleurs dès le lendemain de sa prise de fonctions, dans son message au Parlement : celui d'une simplification et d'une harmonisation de notre paysage normatif.

Ensuite, le texte illustre cette autre volonté du chef de l'Etat très largement partagée, et que l'Assemblée nationale en particulier a faite sienne en adoptant la révision constitutionnelle du 4 août dernier, à savoir : donner aux assemblées l'ensemble des moyens leur permettant de remplir le rôle qui est le leur dans notre démocratie.

Vous avez adopté la proposition de loi de Pierre Mazeaud en l'amendant sur certains points. Le Gouvernement vous a suivi sur plusieurs aspects ; il s'est montré plus nuancé sur d'autres. Mais l'essentiel est qu'une convergence de vues ait pu s'établir sur le principe de l'institution d'un instrument supplémentaire d'amélioration du travail législatif.

Le texte a été examiné par le Sénat, le 30 janvier dernier. Et là, les débats ont été plus délicats et plus compliqués. Je rappelle notamment que la commission des lois de la Haute Assemblée a d'abord conclu au rejet de la proposition malgré les efforts de son rapporteur, le sénateur Ruffin, dont je tiens ici à saluer le travail. Je voudrais examiner les arguments qui ont été avancés pour fonder cette réserve du Sénat. C'est en effet parce qu'ils n'ont pas pleinement convaincu le Gouvernement que celui-ci a pris l'initiative de déposer, au Sénat, un amendement que je n'hésiterai pas à qualifier d'amendement de compromis et qui m'est apparu comme seul de nature à pouvoir nous sortir de l'impasse dans laquelle nous nous trouvons alors.

Vous le savez – je le rappelle car cela fondera nos points de vue cet après-midi – le principe de la création d'un office d'évaluation de la législation a prêté le flanc à deux critiques que certains d'entre vous, d'ailleurs, avaient émises dans cette enceinte en première lecture, au mois de juillet dernier. D'abord, l'office concurrencerait inutilement les mécanismes actuels d'évaluation. Ensuite, il serait générateur d'un risque de conflit entre les deux assemblées. Je ne veux pas mésestimer ces réserves, mais je crois réellement qu'il peut être remédié à ce que certains ont trop vite qualifié de difficulté insurmontable.

C'est parce que l'enjeu est de taille et que les parlementaires que vous êtes sont les premiers intéressés que le Gouvernement s'est engagé, le 30 janvier dernier, en pro-

posant son amendement de compromis, dans la voie de la recherche d'une solution qui ne sacrifierait pas le principe de l'institution nouvelle, c'est-à-dire de l'office, mais prendrait néanmoins en compte les préoccupations des uns et des autres.

Il ne s'est agi alors pour le Gouvernement que d'éviter que la porte ne se ferme définitivement. Nos concitoyens ne l'auraient ni compris ni accepté. Dans ces conditions, il va sans dire que l'amendement du Gouvernement, qui est le texte voté par le Sénat, est entièrement perfectible. Il appartient maintenant à chaque assemblée, en seconde lecture, d'opérer le travail de rapprochement qui s'impose. C'est ce que nous avons dit à la fin de la discussion au Sénat. Personne ne comprendrait que ne puissent être surmontées les divergences d'approche sur les modalités d'évaluation de la pertinence d'une loi aux situations qu'elle a vocation à régir.

J'observe d'ailleurs que sur plusieurs points, et non des moindres, le rapprochement s'est déjà effectué. C'est le cas d'abord sur le principe même d'une institution nouvelle d'évaluation qui aurait son propre champ d'intervention sans empiéter sur celui des autres. Dans son amendement, le Gouvernement a d'ailleurs souhaité réserver expressément les compétences spécifiques des commissions permanentes. C'est là un souci essentiel de la Haute Assemblée et je sais que vous le partagez également. Aussi votre commission des lois a-t-elle souscrit à la nouvelle formulation votée au Sénat, et je m'en réjouis. Elle permettra de délimiter sans ambiguïté les rôles de chacun – office d'un côté, commission de l'autre. La coordination sera à même d'être assurée grâce à la composition nouvelle de l'office, et j'aurai l'occasion de revenir dans un instant sur ce point.

A côté des mécanismes traditionnels d'évaluation, l'instrument nouveau que constituera l'office opérera plus en amont, comme j'ai eu l'occasion de le dire devant la Haute Assemblée, et procédera à une analyse plus globale tenant compte de l'ensemble du contexte législatif avec ses différents paramètres – économique, financier, démographique, sociologique, etc.

En second lieu, votre commission des lois adhère pleinement à la nouvelle composition de l'office proposée par le Sénat. Seront donc désormais membres de droit les présidents des commissions des lois des deux assemblées ainsi qu'un membre de chaque commission permanente. La représentation proportionnelle des groupes politiques sera également assurée. Ce mécanisme, qui reflète le souci tant de la parité entre les assemblées que de la représentativité des différents courants parlementaires, aura en outre le mérite de favoriser la bonne coordination des travaux de l'office et de ceux des commissions.

Troisièmement, votre commission des lois se rallie également à la suppression, opérée par le Sénat, des suppléants, du comité juridique et de la publication d'un rapport annuel d'activité. Je pense que ces suppressions vont, pour l'essentiel, dans le sens d'une plus forte responsabilité et d'une plus grande souplesse dans les travaux effectués par l'office.

Quatrièmement, enfin, votre commission des lois s'est ralliée au souhait du Sénat de voir mis en exergue le travail d'évaluation législative opéré par l'office.

A cet égard, je crois importante la dénomination commune d'« office d'évaluation », adoptée par la Haute Assemblée et par votre commission des lois pour désigner l'institution nouvelle. « Evaluation » me paraît en effet un terme plus exact que celui d'« amélioration », retenu en juillet par l'Assemblée.

Mais il est vrai que, s'agissant de la définition des missions, votre commission des lois souhaite donner à l'office un champ d'investigation plus large que celui retenu par le Sénat. Outre son rôle d'évaluation, l'office serait investi d'une mission de simplification de la législation et pourrait également, en accord avec les commissions permanentes, procéder à un contrôle de l'application des lois.

Je me suis exprimé en première lecture sur la nécessité d'œuvrer à la simplification du véritable maquis législatif auquel sont confrontés nos concitoyens. J'ai également souligné l'œuvre essentielle que joue à cet égard la commission supérieure de codification et précisé qu'il convenait d'éviter toute confusion avec ses travaux.

Par ailleurs j'ai indiqué que, s'il n'était pas admissible que l'effectivité des lois ne puisse être assurée du fait de l'absence ou d'une parution trop tardive des décrets d'application, et s'il était légitime que le Parlement soit vigilant sur ce point, toute confusion entre les pouvoirs devait en revanche être évitée. La maîtrise du calendrier des décrets appartient au seul Gouvernement.

Le travail opéré par vos commissions permanentes peut apparaître comme répondant déjà à ces préoccupations.

C'est en considération de ces motifs que le Gouvernement, dans l'amendement qu'il a déposé au Sénat, n'a pas jugé opportun de rétablir l'ensemble des missions que l'Assemblée avait assignées à l'office, à un moment où le principe même de la création de celui-ci n'était pas acquis. Je crois que les termes du débat sont désormais clairement circonscrits et je ne doute pas que les deux chambres pourront, dans le respect des impératifs que je viens de rappeler, trouver une solution satisfaisante.

Reste, bien sûr, le point de divergence essentiel entre les assemblées, qui a trait à l'unicité de l'office.

Vous le savez, l'une des craintes exprimées à propos de la création de l'office est le risque de conflits en cas de divergence de vues entre les assemblées, notamment si les majorités politiques ne sont pas les mêmes dans les deux chambres. Sans mésestimer ce risque, il ne m'apparaît pas qu'il soit à ce point insurmontable qu'il faille, comme certains le suggèrent, créer deux offices distincts. En effet, le travail d'évaluation d'une loi s'opère sur des critères objectifs et il ne peut y avoir de divergence d'analyse à cet égard. Agir de manière séparée alors que les paramètres à prendre en compte sont les mêmes et que leur analyse doit procéder, pour être crédible, de la seule rigueur scientifique, ne pourrait que conduire à multiplier inutilement les coûts ou, ce qui serait plus grave encore, si les résultats de l'étude n'étaient pas concordants, à décrédibiliser l'institution elle-même.

Aussi le Gouvernement s'est-il montré particulièrement attaché à l'unicité de l'office. Néanmoins, ce principe n'exclut pas le légitime souci d'une représentation spécifique de chaque chambre par l'institution de délégations œuvrant de concert au sein même de l'office. C'est dans cette perspective que doit être analysé l'amendement que le Gouvernement a déposé au Sénat et que la Haute Assemblée a adopté.

Certes, j'en ai conscience, le texte voté est resté en quelque sorte à mi-chemin de l'objectif assigné. L'unicité est proclamée, le principe de deux délégations en son sein est approuvé, mais le travail en commun n'est pas la règle. Sans doute est-ce la raison pour laquelle votre commission des lois a préféré revenir à son texte initial.

Mais vous comprenez bien que l'amendement du Gouvernement s'est voulu un point d'ancrage modeste devant des positions qu'il paraissait alors difficile de concilier. Je

suis donc persuadé que les deux chambres sauront, au cours de cette seconde lecture, trouver un terrain d'entente qui permette de respecter les sensibilités de chacun tout en soulignant fermement le caractère collectif des travaux à mener. Il ne saurait être œuvre utile que menée de concert.

Je suis également convaincu que les quelques autres points de divergence qui peuvent subsister – je pense notamment à la saisine d'office – pourront être réglés.

Telles sont, mesdames et messieurs les députés, les quelques réflexions liminaires que je souhaitais vous livrer.

Dans le débat qui va maintenant s'ouvrir, je crois pouvoir dire que nous avons, les uns et les autres, Sénat, Assemblée et Gouvernement, fait un pas substantiel vers une solution commune. Ce parcours, nous allons l'achever ensemble. Il ne saurait en être autrement puisqu'il s'agit, je le rappelle, de rapprocher les citoyens des normes qui les gouvernent. Une loi qui ne trouverait plus ses assises dans les besoins et les aspirations du corps social n'aurait plus de justification démocratique.

L'évaluation des normes est une impérieuse nécessité. Cette seule constatation, j'en suis convaincu, nous permettra de parachever l'œuvre commencée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, voici notre Assemblée conviée une nouvelle fois sinon à aller à l'office, du moins à en étudier les modalités de fonctionnement. (*Sourires.*)

De quoi s'agit-il ? De l'examen en deuxième lecture du texte issu d'une proposition du président Mazeaud visant à créer un office d'évaluation de la législation.

Quelle était la raison d'être de cet office et quelles étaient les modalités de fonctionnement prévues dans la proposition de loi puis dans la rédaction adoptée par notre Assemblée en première lecture ?

Au principe même de cette initiative, on trouve l'idée qui s'inscrit dans le cadre de la revalorisation du Parlement, que le pouvoir d'expertise, tant en matière de législation qu'en matière d'évaluation des politiques publiques, doit être partagé entre l'exécutif et le législatif.

La deuxième raison d'être de cet office, c'est que doit être remplie en permanence une mission de simplification de la législation, une mission, si je puis dire, d'introduction du bon sens dans nos lois, et que cette mission ne peut être assumée par les assemblées elles-mêmes au coup par coup à la faveur des textes qu'elles ont à examiner.

En première lecture, nous avons déduit de ces principes diverses conséquences.

La première concernait la composition de l'office. Celui-ci devait être unique et comprendre évidemment autant de députés que de sénateurs – dix en l'occurrence – choisis à la représentation proportionnelle.

En second lieu, l'office se voyait doter d'une triple mission.

Saisi du texte dont je viens d'exposer l'économie, le Sénat a émis un certain nombre d'objections. Dans le souci d'affirmer le bicaméralisme et ne de pas « politiser »

les travaux de l'office – point de vue qui ne nous paraît pas forcément devoir être suivi – il a d'abord choisi de « faire chambre à part » en créant, à l'instar des délégations pour l'Union européenne, deux délégations distinctes réunies sous le chapeau commun de l'office, mais travaillant, pour l'essentiel, chacune de son côté dans chacune des assemblées.

Le Sénat a ensuite décidé de supprimer la mission de simplification et la mission de contrôle, au nom d'un argument assez fondé en ce qui concerne la seconde, à savoir que le contrôle de la législation est systématiquement effectué par les commissions de la Haute assemblée et que l'office ne devait pas les priver de cette mission permanente qui leur incombe.

Enfin, par voie de conséquence, le Sénat a supprimé une grande partie des prérogatives de l'office en matière d'autosaisine et de publication.

La commission des lois s'est penchée sur le texte ainsi amendé et ses travaux ont abouti, pour l'essentiel, aux trois conclusions suivantes.

Premièrement, la commission s'est prononcée pour le maintien d'un office unique, mais dans la composition voulue par le Sénat, c'est-à-dire avec une présidence alternante des présidents des commissions des lois de l'Assemblée et du Sénat. Il nous semble en effet important que, dans le cadre de cette mission permanente d'évaluation, une sorte de doctrine commune puisse s'élaborer entre les deux assemblées. A défaut d'un office unique, les études risqueraient de doubler, alors que l'évaluation de la législation, tout comme sa simplification, est une mission qui incombe, par nature, au Parlement dans son ensemble. Le précédent de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques, où députés et sénateurs sont également représentés, montre qu'un organe ainsi composé peut fonctionner à la satisfaction générale.

Deuxièmement, la commission a opté pour le rétablissement des missions de simplification de la législation et de contrôle de l'application des lois. Cependant, sensible à la position du Sénat qui n'est pas infondée, elle propose que le contrôle ne puisse être effectué qu'après l'accord des commissions permanentes. Au texte adopté en première lecture : « en liaison avec les commissions permanentes », nous avons donc substitué une rédaction plus contraignante : « après accord des commissions permanentes ».

Troisièmement, conformément au vœu du Sénat, nous avons introduit un peu plus de souplesse en ce qui concerne le recours à l'expertise et l'articulation de l'office avec le comité d'experts. Une rédaction plus brève nous semble effectivement préférable. Il s'agit à vrai dire d'une question d'organisation interne que la loi n'a pas à traiter dans le détail.

Je résume ces trois points : retour à l'unicité de l'office voulue par l'Assemblée ; rétablissement des trois missions que l'Assemblée avait définies en première lecture, mais avec un pas vers le Sénat pour l'articulation du contrôle entre l'office et les commissions permanentes ; enfin, un pas vers le Sénat également en ce qui concerne les modalités de fonctionnement interne.

Reste une dernière question que ce texte ne résout pas et que ne résoudra pas non plus celui dont nous commencerons l'examen cet après-midi : *quid* des rapports entre l'office d'évaluation de la législation et l'office d'évaluation des politiques publiques ? Je concède qu'il existera une zone de recoupement, car la loi est aussi une des modalités de réalisation des politiques publiques. Mais le risque de confusion est limité, dans la mesure où

l'office de la législation aura à traiter de manière horizontale de questions de droit pur ou d'application du droit, alors que l'office des politiques publiques aura à examiner la cohérence de tous les moyens mis en œuvre au service de chaque politique.

Tels sont, mes chers collègues, les principaux arguments qui justifient les dispositions adoptées par la commission des lois dans l'amendement global qu'elle vous présente. Le texte ainsi conçu s'efforce de maintenir l'essentiel des attributions que l'Assemblée souhaite voir conférer à l'office, tout en recherchant sur un certain nombre de points, un accord avec le Sénat. Tant il est vrai que, s'agissant d'un nouvel instrument de contrôle parlementaire, la création de cet office ne saurait procéder que d'un accord entre les deux assemblées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Georges Hage.

M. Georges Hage. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, lorsque cette proposition de loi a été discutée en juillet dernier, elle devait s'inscrire dans une logique de revalorisation du rôle du Parlement, annoncée par le Président de la République en ces termes : « Que le Parlement redevienne le lieu privilégié et naturel du débat politique. »

Au fil des mois, le rééquilibrage des pouvoirs s'est révélé hypothétique. Cette carence est flagrante quand, siégeant en session unique, le Parlement se trouve empêché d'exercer sa mission législative en matière sociale : des réformes aussi essentielles que la restructuration des caisses de sécurité sociale ou l'organisation de l'hôpital seront enfantées par ordonnances.

En ce qui concerne l'office d'évaluation de la législation lui-même, nous avons en première lecture relevé tout l'intérêt qu'il présentait pour l'information du Parlement, en même temps que ses limites.

Les députés communistes sont attachés à la fonction législative du Parlement, qui est la conséquence logique de sa participation à la souveraineté nationale. Mais force est de constater que la primauté de la loi est contestée de nombreuses façons. La distinction entre domaines législatif et réglementaire s'est avérée imprécise, fluctuante, et toutes ses imperfections n'ont servi qu'à renforcer le pouvoir exécutif. L'exemple le plus flagrant ayant été, en 1985, de faire basculer dans le domaine réglementaire des questions aussi importantes que l'âge de la retraite ou le nombre d'annuités requis pour une retraite à taux plein.

Dans le même temps la loi française, dans le cadre du marché unique et de l'Europe de Maastricht, est rabaissée à une place seconde. S'il est progressiste que les conventions internationales, régulièrement ratifiées, soient supérieures à la loi, accepter une supranationalité tentaculaire se révèle dommageable pour notre droit, puisqu'un flux permanent de directives et de règlements submerge la vie nationale avec un rang juridique supérieur à la loi votée par le Parlement.

M. Jean-Claude Lefort. C'est ce qu'a dit le président de la commission des lois !

M. Georges Hage. Le principe de subsidiarité, dont il sera sans nul doute question lors de la conférence intergouvernementale de Turin...

M. Jean-Claude Lefort. Ce n'est pas sûr !

M. Georges Hage. ... s'est révélé être de la poudre aux yeux et incapable d'enrayer la boulimie normative de la Commission européenne.

Si ce constat est assez largement répandu, il est trop souvent accepté, en dépit de déclarations fracassantes, avec un fatalisme que nous ne partageons pas. Nous légiférons dans une assemblée nationale bizarre, soumise à un inacceptable intégrisme européen, d'une révélation douteuse, mais d'une supranationalité certaine, qui interdit aux députés que nous sommes de voter sur le niveau du SMIC mais les autorise à discuter d'une norme européenne sur l'huile d'olive importée de tel ou tel pays.

La réalité complexe de nos institutions nationales, c'est à la fois l'antiparlementarisme, aggravé par les scandales financiers à répétition, une illusion ou une méconnaissance largement majoritaire dans notre pays quant aux pouvoirs réels du législateur et le souhait que la loi se prononce sur de grandes questions de société, ce qui n'empêche pas la confusion de s'installer quand il s'agit, par exemple, de bioéthique ou de sectes, entre ce qui relève, d'une part, de la loi et de sa laïcité intrinsèque et, d'autre part, d'une autorité morale qu'une assemblée politique n'a pas vocation à incarner.

M. Jean-Claude Lefort. Absolument !

M. Georges Hage. J'ouvre une parenthèse : mesure-t-on suffisamment, ce qui ne fut pas le cas dans le débat sur les sectes, les effets dramatiques de la crise, notamment sur l'état des consciences, quand on apprend que l'illettrisme frapperait 20 p. 100 de nos concitoyens ? Je ferme la parenthèse.

Un office d'évaluation, s'il peut servir le citoyen et le respect de la loi en permettant qu'on la récrive pour la rendre plus claire, risquerait aussi, si l'on n'y prenait garde, d'aboutir à aggraver la fragilité de la loi française par rapport au système normatif européen.

Il faut encore se garder de sophismes trop faciles. On dit qu'il y a trop de lois, souvent mal ou pas du tout employées. Néanmoins la loi a la vertu d'être égale pour tous et de protéger ceux qui peuvent s'y référer.

Par rapport à quoi seraient-elles trop nombreuses d'ailleurs ? En effet, il n'existe pas un ordre référentiel abstrait. La vie en décide en fonction de la complexité des questions d'une société industrielle avancée comme la nôtre. Ce n'est pas parce qu'une loi n'est pas appliquée qu'elle n'est pas bonne, surtout si elle protège le faible dans une société en crise qui génère jour après jour exclusion et inégalités.

Certes, c'est une idée générale et vieille comme les civilisations que la loi est souvent parée de trop de vertus. Ne lit-on pas dans le Tao : « Plus il y a de règlements moins le peuple s'enrichit, plus le code est détaillé plus les voleurs pullulent » ?

M. le garde des sceaux. Mais vous êtes ultralibéral, monsieur Hage !

M. Georges Hage. Notre Descartes, dont je suppose qu'on célébrera le quatre-centième anniversaire de la naissance avec éclat – mais nous n'avons pas l'air d'en prendre le chemin –, expliquait dans son *Discours de la méthode* : « Et la multitude des lois fournit souvent des excuses au vice ; en sorte qu'un Etat est bien mieux réglé, lorsque n'en ayant que fort peu, elles y sont fort étroitement observées. »

On sait aussi que Lacordaire a répondu aux ultralibéraux au vu de la réalité ouvrière de son temps.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission*. Oh là là !

M. le garde des sceaux. Entre le faible et le fort, c'est la loi qui protège !

M. Georges Hage. Le citerai-je sans lasser l'auditoire ? (*Sourires.*) « Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui affranchit. »

M. le garde des sceaux. C'est le contraire de ce que vous venez de dire, monsieur Hage !

M. Georges Hage. Non. Je montre que notre opinion est balancée.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Si le ministre interrompt les orateurs, nous allons dépasser l'heure.

M. le président. Pour l'instant, monsieur le président de la commission des lois, nous sommes dans les temps.

M. Jean-Claude Lefort. Le ministre souhaite peut-être vous interrompre, monsieur Hage.

M. Georges Hage. On sait aussi que, dans les dernières années, certains droits comme le droit au logement ont acquis, au fil des lois et des décisions du Conseil constitutionnel, valeur de principe général. On ne peut que s'en féliciter.

La France, quand on lit le jargon germanico-anglo-saxon dont sont porteuses les directives européennes, n'a pas à rougir de la logique cartésienne de sa législation, qui a fait le tour du monde, en un temps lointain, il est vrai, où la bourgeoisie se révélait révolutionnaire. Aujourd'hui, plus qu'élaguer, il faut enrichir et innover.

Pour ce faire, le champ de la loi française ne devrait pas être limité. Les gouvernements devraient prendre des décrets d'application non quand bon leur semble et s'il leur semble bon de le faire, mais dans des délais raisonnables. La loi française postérieure devrait être supérieure à la norme européenne qui l'a précédée.

M. Jean-Claude Lefort. Voilà !

M. Georges Hage. Dans cette démarche démocratique, un office d'évaluation de la loi aurait toute sa place.

Nos réserves sont donc de nature assez différente de celles qu'a exprimées la majorité sénatoriale. Nous pensons que cet office, comme celui sur les politiques publiques, ne sera pas inutile, bien au contraire ; mais, l'un comme l'autre s'inscrivent dans une démarche qui conduira les députés communistes à s'abstenir.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. le garde des sceaux et M. Pierre Mazeaud, *président de la commission*. Et voilà !

M. le président. Je tiens à souligner que M. Georges Hage a terminé au moment où les dix minutes de son temps de parole arrivaient à leur terme. Acte lui en soit donné !

La parole est à M. Raoul Béteille.

M. Raoul Béteille. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, monsieur le président de la commission des lois, mesdames, messieurs, nous examinons donc en seconde lecture la proposition de loi de Pierre Mazeaud tendant à créer un office parlementaire d'évaluation de la législation.

M. Jean-Claude Lefort. Il en est donc l'auteur ?

M. Raoul Béteille. Oui, c'est une proposition de loi de Pierre Mazeaud.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission*. Absolument, monsieur Lefort ! Il faudrait la lire !

M. le président. Si nous voulons terminer l'examen des trois textes inscrits à l'ordre du jour dans les temps, il faudrait éviter que, quelle que soit leur qualité, les intervenants s'interpellent !

Poursuivez, monsieur Béteille.

M. Raoul Béteille. J'ai été heureux d'entendre M. Hage parler de Descartes. Pour ma part, je n'irai pas vers de tels sommets, me bornant à rappeler que, en première lecture, j'avais émis quelques critiques relatives au terme « évaluation », pour des raisons de langage. Malheureusement, elles n'ont pas résisté aux critiques du Sénat, mais je n'en fais pas un drame.

Je veux toutefois relever que le garde des sceaux a souligné – les mots lui ont presque échappé – que cette création contribuerait à « l'amélioration » de notre travail et de la législation en France. Et si je ne suis pas d'accord avec les critiques du Sénat, selon lesquelles le terme « amélioration » serait trop ambitieux – car il faut souvent être ambitieux –, je cède, en revanche, en reconnaissant le parallélisme d'expression ainsi créé entre le titre du nouvel office et celui des autres offices dans lesquels on emploie le terme « évaluation », notamment celui relatif aux politiques publiques, dont nous allons traiter plus tard.

En ce qui concerne le fond, je relève d'abord que le texte du Sénat en fait un office réparti entre deux délégations et dépendant complètement des commissions permanentes.

J'observe ensuite que le Sénat n'a conservé des trois attributions retenues par notre assemblée que l'évaluation : plus question de simplification ni des décrets d'application.

Enfin, il n'y a plus d'autosaisine, ni de publication automatique des travaux.

Tel est l'état dans lequel le texte nous est revenu du Sénat, mais la commission des lois de l'Assemblée a remis l'ouvrage sur le métier.

Elle a ainsi rétabli l'unicité de l'office et la publicité de ses missions. Je précise d'ailleurs que, grâce à Jérôme Bignon, le nécessaire accord des commissions – auquel il a déjà été fait allusion – pour l'exercice de la mission de contrôle, qui est du reste facultative, ne sera donné que par la commission concernée et non pas par toutes les commissions dans chaque cas.

D'autres dispositions concernant la composition de l'office et la présidence alternative ont été adoptées et la commission a rétabli le droit d'autosaisine de l'office.

Le détail de ces améliorations devant être examiné dans la discussion qui va suivre, je m'en tiendrai là, ce qui contentera certainement le président de séance.

M. Jean-Claude Lefort. Comme c'est bien dit !

M. Raoul Béteille. Je voterai donc ce texte avec les modifications auxquelles je viens de faire allusion et je ne crois pas m'avancer beaucoup en disant que le groupe du RPR fera de même. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à Mme Véronique Neiertz.

Mme Véronique Neiertz. Monsieur le président de la commission, M. le garde des sceaux a eu raison de souligner, au début de ce débat, que vous vous trouviez dans une impasse avec le texte des travaux de la commission des lois du Sénat adopté par la Haute Assemblée. Il est, en effet, assez rare de voir une proposition repoussée cinq fois par la commission des lois d'une assemblée qui soutient le Gouvernement.

Cela doit nous inciter à revoir avec soin les arguments avancés au cours de la discussion au sein des deux assemblées.

Le premier figure ainsi dans le *Journal officiel* des débats : « Nous sommes en train de créer (...) une institution qui va prendre la place d'autres institutions, qui peuvent très normalement accomplir leur travail. Ces institutions qui (...) 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. »

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Elles n'ont pas le temps !

Mme Véronique Neiertz. Bien que j'aie tenu des propos semblables en première lecture, ce n'est pas moi que je cite en l'occurrence, mais M. Larché. Cela prouve qu'il ne s'agit pas d'un argument partisan mais d'un argument de fond. En la matière, il ne viendrait à l'esprit de personne de taxer M. Larché de sectarisme.

M. Jean-Claude Lefort. Voire !

Mme Véronique Neiertz. Mais non, mais non !

Il a même ajouté, car il a sûrement réfléchi sur le fond : « La création d'un office est-elle véritablement nécessaire ? » Il s'est aussi demandé, en substance, s'il ne serait pas plus expédient de nous en tenir à nos compétences propres, en élargissant nos capacités de travail et en nous donnant des moyens supplémentaires.

Cela correspond exactement à ce que j'avais dit en première lecture. Vous me permettez donc de rendre ainsi hommage à la capacité des parlementaires des deux assemblées, de quelque bord politique qu'ils soient, à réfléchir sérieusement sur ce sujet.

M. Jean-Claude Lefort. On peut en douter.

Mme Véronique Neiertz. Le premier argument consiste donc à demander des moyens supplémentaires pour le Parlement, conformément d'ailleurs au souci du président de l'Assemblée nationale et, me semble-t-il, aux thèmes développés pendant sa campagne par le Président de la République.

Un deuxième argument très sérieux a été largement évoqué au cours de la discussion dans les deux assemblées, repris d'ailleurs par un ancien président du Conseil constitutionnel, ancien garde des sceaux, dont l'avis peut paraître autorisé en la matière, même si l'on n'est pas de son bord politique.

Il consiste à dire que, si l'on veut absolument créer un office, il faut faire en sorte que ce dernier soit indépendant du Parlement, afin que l'on ne puisse pas le suspecter d'esprit partisan. Tel est le cas en Grande-Bretagne, où existe un organisme public indépendant du Parlement employant environ 2 000 fonctionnaires et dont les avis sont extrêmement respectés, en raison, précisément, de son indépendance à l'égard du Parlement.

En tout état de cause, la création d'un tel office coûterait très cher et chacun connaît l'état des finances de l'Etat. Dans ces conditions, un troisième argument a été

avancé par les autorités en la matière : pourquoi ne permettrait-on pas aux parlementaires de recourir aux institutions d'évaluation de la législation, aussi excellentes qu'anciennes, que sont le Conseil d'Etat et la Cour des comptes ?

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, rapporteur. Non !

Mme Véronique Neiertz. Permettez-moi de vous rappeler qu'à l'issue de la présentation à la commission des lois de trois textes tendant à réformer la justice en profondeur, le garde des sceaux de l'époque nous avait proposé, comme une faveur – un peu comme la cerise sur le gâteau – de nous communiquer l'avis du Conseil d'Etat sur ces trois textes.

Monsieur le président de la commission des lois, j'en appelle à votre haute autorité. Ne croyez-vous pas que les avis du Conseil d'Etat sur la législation pourraient être automatiquement communiqués au moins aux commissaires de la commission des lois ? Ne serait-il pas tout naturel d'envisager ce type de mesure ? Pourquoi ne pas aller plus loin en permettant aux commissions permanentes du Parlement de saisir le Conseil d'Etat et la Cour des comptes ? Permettre une telle utilisation d'institutions qui ont fait la preuve à la fois de leur indépendance et de leur capacité à évaluer le travail législatif serait faire œuvre utile en la matière.

Par ailleurs, cet office comprendra un certain nombre de parlementaires. Il faudra donc qu'ils aient un don d'ubiquité extraordinaire. En effet, trois jours par semaine, puisque c'est ainsi que nous siégeons depuis l'instauration de la session unique, ils devront être, en même temps, en commission permanente, en réunion de groupe, dans l'hémicycle et participer aux travaux des offices d'évaluation.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Et dans les groupes d'amitié et ailleurs !

Mme Véronique Neiertz. Effectivement ! Cela devient indécent. Ce n'est pas sérieux et ce n'est pas ainsi que l'on revalorisera le travail du Parlement.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Au Parlement, il y en a qui travaillent !

Mme Véronique Neiertz. Ce n'est pas à moi qu'il faut dire cela, monsieur Mazeaud ! (*Rires.*)

La seconde difficulté que présente la création d'un tel office vient du fait qu'il est composé de parlementaires qui sont d'abord des politiques. Ainsi, on va demander à des politiques d'évaluer leur travail de législateurs. Que va-t-il se passer ? Les politiques de droite diront que le travail des politiques de gauche est mauvais et réciproquement ! Ce sera une machine de guerre politique parce que, même dans la composition actuelle, la droite aura la prééminence de cet office.

Nous fabriquons à la fois une machine de guerre politique et une usine à gaz parce que ces offices doublonneront le travail des commissions permanentes, sans avoir pour autant réglé les arbitrages qui seront forcément nécessaires, se doublonneront entre eux – M. le rapporteur rappelait à l'instant que ce point n'avait pas été réglé – et doublonneront le travail du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Vous avouerez que cela fait un peu beaucoup ! En outre, la commission des lois a rétabli son pouvoir d'autosaisine et la publication de ses travaux.

Ce texte nous paraît aller dans le sens d'une réduction, d'une amputation du rôle et des pouvoirs du Parlement. Il eût mieux valu, comme nous l'avions proposé lors de la

réforme constitutionnelle, augmenter le nombre des commissions permanentes pour nous permettre de légiférer dans de meilleures conditions ; la majorité ne l'a pas accepté.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste vote contre ce texte.

M. le président. La parole est à M. Renaud Dutreil.

M. Renaud Dutreil. Excellente, monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, est l'idée de mettre de temps à autre les lois de la République en cale sèche, de les radouber, de les raccommorder, de les réparer pour les adapter aux exigences de notre temps.

Les maux qui affectent certaines de nos lois, nous les connaissons bien : inadaptation aux situations réelles de nos concitoyens, prolifération désordonnée, obscurité dans l'expression ou dans les dispositions, inapplication aussi, tant sont nombreux les textes qui restent lettre morte.

Ce sont ces maux qui poussent parfois nos concitoyens à considérer la loi, non comme l'expression vivante de l'intérêt commun, mais comme une langue mandarinale pesant sur l'activité humaine sans l'harmoniser.

Ce sont ces mêmes maux qui, bien souvent, isolent le Parlement des Français, au bénéfice d'autres modes de régulation, moins démocratiques dans le principe, mais plus démocratiques dans la forme, parce qu'adaptés aux exigences modernes de nos concitoyens : l'interactivité, la simplicité, le pragmatisme du dialogue.

Le Président de la République a donc fait deux fois œuvre utile en suggérant, dans son message au Parlement, le 19 mai 1995, la création d'un office commun aux deux chambres, permettant de maîtriser l'inflation de nos lois et de veiller à leur simplification.

Cette idée simple, le rapporteur du texte, Arnaud Cazin d'Honincthun, la commission des lois et notre assemblée en première lecture ont su la traduire dans un dispositif lui-même moderne, simple, adapté à son objet.

« Comment le législateur », demandait Diderot, « reconnaîtra-t-il le vice de son administration, le défaut de ses lois, si personne n'élève la voix ? »

« Précisément, l'office parlementaire d'amélioration de la loi, de la législation, voté en première lecture par notre assemblée, a été conçu pour cela – si le défaut des lois l'exigeait. Celui que nous renvoie le Sénat nous paraît plutôt de nature à la baisser, de plusieurs tons, et peut-être même à l'étouffer. C'est dommage !

Domage parce que l'on ne peut à la fois déplorer l'abaissement du Parlement et se refuser les moyens de le relever, de le restaurer, quand on le peut par un moyen simple et facile.

Domage, parce qu'il est urgent aujourd'hui de « réparer » nos lois. Or seul un office, doué du pouvoir de simplification, du pouvoir de contrôle de l'application des lois, de l'unité d'expression parlementaire, de la faculté d'autosaisine, de la publicité automatique des travaux, bref de tout ce que le Sénat a retranché du texte, pouvait atteindre cet objectif par ailleurs si ambitieux et si difficile.

Domage, enfin, parce que l'office, tout en respectant l'équilibre de nos institutions, nous paraît en mesure de remédier à l'une des faiblesses majeures du Parlement moderne, cette demi-tutelle, cette demi-maturité, qui fait que l'on vote les lois sans se soucier de les voir appliquées, sans se soucier de leur effet, sans se soucier de leur

éventuelle contradiction avec d'autres lois, sans se préoccuper de leur efficacité et de leur clarté pour nos concitoyens.

Tel qu'il résulte de l'amendement de rédaction globale, présenté par le rapporteur, et dans cette rédaction seulement, l'office nous paraît de nature à renforcer l'exercice plein et responsable de la fonction législative ainsi que l'efficacité des lois que nous votons.

C'est pourquoi le groupe UDF votera ce texte, en espérant qu'un accord puisse se faire rapidement entre les deux assemblées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Bonnecarrère.

M. Philippe Bonnecarrère. Monsieur le président, mes chers collègues, je tiens à apporter mon soutien à l'idée d'évaluation, qui n'est pas nouvelle et qui a des supporters de choix comme M. le garde des sceaux l'a excellemment rappelé.

Il existe plusieurs voies pour revaloriser le rôle du Parlement, dont l'amélioration du contrôle parlementaire ; il nous appartient de n'en négliger aucune.

Je suggérerai quelques idées simples.

La première porte sur la notion d'évaluation. Notre société a besoin plus que jamais de capacités d'arbitrage dont l'évaluation est indissociable.

La deuxième concerne les méthodes de travail législatif. Elles ne peuvent que changer, pour des raisons non seulement qualitatives, mais tout simplement quantitatives. D'après le secrétariat général du Gouvernement, en 1995, étaient applicables dans notre pays 7 657 lois, environ 100 000 décrets, 25 000 à 30 000 normes juridiques européennes. Avec plus de 130 000 normes juridiques applicables, le travail législatif ne peut plus être le même que celui du législateur du XIX^e siècle ou du début de ce siècle. En amont des commissions ou *a posteriori*, il y a place, me semble-t-il, pour de nouvelles sources d'information mises à la disposition des parlementaires. J'ajoute que les méthodes d'analyse évoluent.

Troisième idée : la mission permanente de simplification ne peut être assurée par la seule commission de codification. Chacun en est d'accord puisque nous savons qu'elle travaille à droit constant.

Quatrième idée : l'évaluation, comme la simplification ou le contrôle, qui nous sont proposées comme missions de cet office, sont des moyens d'éviter la stratification continue des textes. Même s'il est illusoire de penser que le seul office dont nous discutons la création cet après-midi suffise à endiguer le phénomène, il n'en va pas moins dans la bonne direction et, à ce titre, mérite d'être créé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

La discussion générale est close.

La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant, dans le texte du Sénat, l'article unique de la proposition de loi pour lequel les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

Article unique

M. le président. « *Article unique.* – Il est inséré, après l'article 6 *ter* de l'ordonnance 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. »

M. Cazin d'Honinchtun, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1, proposant une nouvelle rédaction de l'article unique. Cet amendement est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article unique :

« Il est inséré, après l'article 6 *ter* de l'ordonnance 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'évaluation de la législation », chargée, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit.

« L'office est également investi d'une mission de simplification de la législation.

« Il peut être chargé, en accord avec les commissions permanentes, du contrôle de l'application des lois.

« II. – L'office est composé :

« – des présidents des commissions des lois des deux assemblées ainsi que d'un membre de chacune des commissions permanentes, membres de droit ;

« – de huit députés et de huit sénateurs, désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle en tenant compte des membres de droit. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel.

« L'office est présidé, alternativement, pour un an, par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et le président de la commission des lois du Sénat.

« III. – L'office est saisi par :

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

« 2° Une commission spéciale ou permanente.

« Il peut également décider de procéder à des travaux de sa propre initiative.

« IV. – L'office peut faire appel à des experts. Il peut également faire procéder à des enquêtes auprès des services administratifs chargés de mettre en œuvre la législation étudiée, auprès des professions auxquelles elle s'applique ou du public concerné.

« Les travaux de l'office sont communiqués à l'auteur de la saisine. Ils sont ensuite publiés, sauf décision contraire de l'office.

« V. – L'office établit son règlement intérieur qui est soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées.

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

La parole est à M. le rapporteur.

M. Arnaud Cazin d'Honinchtun, rapporteur. C'est un amendement de rédaction globale de l'article relatif à l'institution de l'office et à ses modes de fonctionnement.

Je vais commenter très rapidement chacun des paragraphes.

Le I rétablit les missions d'ensemble de l'office que je rappelle : évaluation, simplification, contrôle de l'application. Un paragraphe est consacré à chacune d'elles. Un pas est fait vers le Sénat puisqu'il est mentionné que ces missions ne doivent pas porter atteinte aux attributions des commissions permanentes.

Dans le II, nous rétablissons un office unique, dans la composition voulue par le Sénat. Ainsi, l'office est composé des présidents, des commissions des lois des deux assemblées et d'un représentant de chacune des commissions permanentes, de huit députés et de huit sénateurs répartis à la représentation proportionnelle, soit quinze parlementaires de chaque assemblée. Allant, là encore, vers le Sénat, nous avons prévu une présidence alternative pour un an du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale et du président de la commission des lois du Sénat.

Dans le III, l'amendement introduit une simplification. La saisine ne pourra plus procéder directement de soixante députés ou de quarante sénateurs. Les présidents de groupe pouvant saisir l'office, nous avons estimé que ces deux modes de saisine étaient surabondants. Nous avons par ailleurs rétabli l'autosaisine.

Le IV concerne le fonctionnement interne. Nous avons simplement souhaité mentionner que l'office pouvait saisir les services administratifs.

Sur le V, il y avait accord entre les deux assemblées. Nous avons toutefois souhaité rétablir une mention expresse pour le règlement intérieur de l'office dans la mesure où celui-ci, compte tenu de l'allégement de la loi, verra son importance s'accroître.

Ce texte procède aussi, par anticipation sur les travaux de l'office, d'un souci de simplification de la rédaction. Conformément à l'esprit qui préside à la création de l'office, nous avons élagué tout ce qui nous paraissait surabondant et nous avons essayé d'être clairs dans la définition des missions de l'office.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très bien !

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

M. le garde des sceaux. J'ai déjà eu l'occasion, à la tribune, de dire ce que je pensais de cet amendement. Je répète qu'il me paraît aller dans le bon sens puisqu'il prévoit un office unique, donc des travaux en commun.

L'Assemblée doit être toutefois consciente qu'il modifie le texte voté par le Sénat qui, en particulier, sur l'autonomie de chaque assemblée et les modalités des travaux à effectuer, a une position qui semble lui tenir à cœur. L'amendement que propose la commission des lois ouvre cependant une voie vers le rapprochement et l'accord entre les deux chambres.

Dans ces conditions, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée, en espérant que le vote de cet amendement permettra, en définitive, d'aboutir à un texte commun.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Sagesse en espérant le vote ! On ne peut que s'en réjouir !

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

Je mets aux voix l'amendement n° 1.

M. Georges Hage. Le groupe communiste s'abstient !
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article unique de la proposition de loi.

3

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (n°s 2515, 2574).

La parole est à M. le ministre de l'économie et des finances.

M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, après le débat devant le Sénat, je participe aujourd'hui à la discussion en seconde lecture, devant votre assemblée, d'une proposition de loi visant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à le doter d'un véritable outil d'expertise et d'évaluation des politiques publiques.

Ce texte contribue de façon essentielle à renforcer les moyens du Parlement dans l'exercice de ses prérogatives en lui donnant, au-delà de sa mission de contrôle, qu'il assume déjà remarquablement, une véritable force d'évaluation et de propositions.

Je sais que quelques désaccords subsistent sur une version du texte ou sur une autre, entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Il y a tout lieu cependant d'être confiant sur l'évolution de cette proposition de loi, dès lors qu'elle procède d'une volonté commune des deux assemblées de se doter de moyens d'expertise plus performants. Elle répond à une préoccupation essentielle du Président de la République, celle de faire du Parlement « un lieu privilégié et naturel du débat politique permettant de restaurer les liens entre les citoyens et les dirigeants ».

A ce stade, je souhaite évoquer les vertus de l'évaluation au regard de cette nécessité de renforcer le débat démocratique, mais aussi au regard d'une autre nécessité tout aussi impérieuse, celle de réhabiliter l'action publique tout autant que l'action politique.

Conçue dans une démarche scientifique, obéissant à une logique de transparence, l'évaluation des politiques publiques répond à plusieurs impératifs, à savoir l'effort de lisibilité et l'efficacité de l'action publique, mais aussi la modernisation de la société française.

Le premier objectif de l'évaluation est d'éclairer le débat sur le contenu de l'action publique. En donnant accès aux citoyens à des informations qui leur permettent de mieux comprendre les effets des politiques menées, l'évaluation contribue à rendre plus lisible une action politique que l'inflation des textes réglementaires et législatifs a largement contribué à obscurcir. Il s'agit ici de réconcilier les citoyens non pas tant avec l'impôt qu'avec les objectifs que sous-tend cet impôt.

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.

Aux coupes budgétaires forfaitaires, il nous faut préférer une meilleure utilisation des crédits, qui constitue la seule garantie d'une maîtrise durable des déficits publics. Nous sommes en effet dans une période où nous devons nous interroger objectivement sur la qualité des politiques menées et sur le rapport entre leur coût et leur efficacité. L'évaluation peut nous permettre de réaliser l'objectif de maîtrise des déficits publics tout en préservant la cohérence de l'action publique et la cohésion de l'Etat.

Cependant il convient de s'interroger non pas seulement sur l'évolution des dépenses publiques mais aussi sur la façon dont elles sont gérées par les administrations et les services publics. Les ressources de l'économie, de la sociologie des organisations, de la science administrative sont les plus à même de mesurer les performances, de réduire les dysfonctionnements et de remédier à l'éclatement des structures juridiques. On parlera alors plus volontiers d'évaluation managériale.

L'évaluation *a priori* et *a posteriori* des politiques publiques est ainsi au cœur des préoccupations du moment, et pour longtemps. Elle répond avant tout à un besoin urgent d'éclairage des choix publics et de mise en cohérence de l'action de l'Etat.

Constatons aujourd'hui que, faute de moyens en faveur d'une évaluation claire, la politique paraît parfois éclatée, manquer de direction et ne répondre qu'à des situations de court terme. Nous sortons d'une période où nous n'avons pas su prévenir le creusement incessant de tous les déficits publics, pas plus que la quasi-faillite de plusieurs établissements publics ou financiers.

Nous disposions, certes, d'instruments de contrôle, mais ils étaient eux-mêmes aveugles, dès lors que l'évaluation était absente et n'apportait donc pas, précisément, les termes de référence dont nous avions tant besoin. Disons plus simplement que par facilité, par tradition, par commodité, nous étions volontiers adeptes de l'auto-contrôle et de l'auto-évaluation. L'opacité ambiante servait toutes les causes, y compris les moins avouables. Nous devons rompre avec ces pratiques néfastes.

Le changement d'attitude est de nature à modifier les comportements au sein des institutions publiques. Je ne doute pas des bienfaits du contrôle interne et externe, dès lors qu'il s'accomplit avec indépendance, avec professionnalisme, avec objectivité.

Nous n'avons pas su non plus nous préparer à temps aux évolutions qui devaient nous permettre de répondre au déficit de la mondialisation. C'est pourquoi la maîtrise des déficits et les réformes engagées nous paraissent aujourd'hui aussi douloureuses mais aussi ô combien indispensables. Puis-je d'ailleurs souligner aussi à quel point ces évaluations seront utiles dans la conduite de concertations avec les partenaires sociaux comme avec le Parlement ? Il nous faut maintenant réaliser dans l'urgence ce que d'autres pays ont réussi à faire sur la durée, grâce à leur propre capacité d'anticipation.

Certains attribuent cela au conservatisme de la société française ; les réformes devraient donc nécessairement se faire dans la crise et la douleur. Je constate que cette analyse masque avant tout une réelle insuffisance des moyens d'évaluation des problèmes économiques et sociaux de la société française. Sommes-nous à même de remettre en perspective les réformes qui nous attendent ? La réponse pourrait être négative si le constat n'était pas dressé. Or ce constat est précisément l'objet de l'évaluation.

Ce n'est donc pas la moindre vertu de l'évaluation que d'être un moyen de réconcilier l'ensemble des Français avec l'action publique et de remettre en perspective les réformes tendant compatibles l'ouverture au monde de notre économie et la préservation de notre pacte républicain. Les efforts demandés aux Français seront d'autant mieux acceptés que ces réformes s'inscriront dans une vision éclairant l'horizon de nos actions.

Parallèlement aux travaux des assemblées et conscient des enjeux de l'évaluation, le Gouvernement réfléchit à une réforme en profondeur du Commissariat général du Plan regroupant les moyens publics de l'évaluation et disposant de larges pouvoirs d'investigation. Ce dernier deviendrait l'outil privilégié du dialogue social, de la concertation ainsi que 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.

Comme je le proposais déjà, il y a quelques semaines, devant le Sénat, le Parlement pourrait se doter d'une capacité de saisine du Commissariat général du Plan réformé, refondé, notamment dans le cadre de l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, lui permettant de conforter ses moyens d'expertise. Nous contribuerions ainsi à renforcer le dialogue permanent entre le Gouvernement et le Parlement dans cette mise en cohérence de l'action de l'Etat.

C'est une voie parmi d'autres. Le Gouvernement suit avec un très vif intérêt, vous l'avez bien compris, la discussion de votre proposition de loi. Son vote et sa mise en œuvre ne peuvent qu'enrichir le débat public, servir notre politique et notre pratique démocratique et maintenir nos institutions publiques en phase avec les attentes de la nation et des Français. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur de la commission spéciale.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le texte que nous examinons en deuxième lecture procède d'une double origine : d'abord de la volonté du Président de la République de rééquilibrer les pouvoirs du Parlement par rapport à ceux dont dispose le Gouvernement, volonté exprimée tout aussi fermement par le président de notre assemblée au cours de la campagne électorale des élections présidentielles, ensuite du remarquable rapport de nos deux excellents collègues Laurent Dominati et Jean-Michel Fourgous.

Sur la base de la proposition de loi de nos collègues, le dispositif retenu par notre commission spéciale en deuxième lecture prévoyait deux volets : d'abord, le renforcement des pouvoirs d'information du Parlement, ensuite, la création d'un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. A chacun de ces deux volets correspond un titre de notre texte.

L'article 1^{er} du titre I^{er} étend les pouvoirs des commissions permanentes et des commissions spéciales en les autorisant à auditionner qui bon leur semble et à sanctionner le refus de déférer à l'une de leur convocation d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 50 000 francs d'amende.

La commission n'a pas retenu en deuxième lecture la proposition du Sénat d'étendre à toutes les commissions permanentes ou spéciales les pouvoirs des commissions d'enquête pour la bonne et simple raison que cela aurait *ipso facto* pour conséquence la suppression des dites commissions d'enquête et qu'il lui a paru préférable de maintenir une gradation, une différenciation entre les commissions dont les objectifs, le travail et l'esprit ne sont pas les mêmes.

A l'article 2, notre commission a préféré laisser, à la différence du Sénat, aux commissions permanentes ou spéciales existantes plutôt qu'à l'Office parlementaire le soin de demander des enquêtes à la Cour des comptes ou, le cas échéant, aux chambres régionales des comptes, considérant que les commissions devaient bénéficier de ces prérogatives et que l'Office ne devait pas avoir de pouvoir propre, étant au service des organes existants du Parlement.

Le titre II qui crée l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques a pour objet de donner au Parlement des moyens propres d'évaluation indépendants de ceux du Gouvernement. Ces évaluations peuvent être soit *ex ante* soit *ex post*.

Dans le premier cas, il s'agit de demander à des organismes extérieurs des études objectives à partir desquelles le débat pourra s'engager et, dans l'esprit de la commission, il s'agit d'études sur des problèmes de société à partir desquels le débat pourra s'organiser et chacun exprimer son point de vue.

Dans le second cas, il s'agit d'offrir à l'Office, une fois une politique mise en œuvre, la possibilité de procéder à des évaluations sur la façon dont cette politique a été appliquée et d'établir le constat des résultats obtenus par rapport aux objectifs initialement recherchés lors de l'élaboration et de l'adoption des textes.

Ce dispositif est en soi un grand progrès puisqu'il permettra au Parlement d'avoir des sources d'analyse objectives indépendantes de celles fournies traditionnellement par le Gouvernement, lequel, au demeurant, devra désormais, pour chaque texte, donner une fiche d'impact et fournir au Parlement les éléments sur la base desquels il a fait ses choix et pris ses options.

Le texte s'en tient là. Il me semble, mes chers collègues, que, pour que le dispositif soit achevé, il conviendrait à l'avenir de le compléter par deux autres dispositions : une que j'ai déjà eu l'occasion d'expliquer à cette tribune et qui consisterait en la possibilité de créer, en modifiant l'article 146 de notre règlement, des équipes pluridisciplinaires autour du rapporteur spécial de la commission des finances disposant des pouvoirs d'investigation qui sont les siens sur pièces et sur place.

Plutôt que d'étendre ces pouvoirs à l'ensemble des rapporteurs pour avis des autres commissions, ce qui risquerait d'entraîner des compétitions entre les rapporteurs dont pourrait jouer le département ministériel concerné, il semble plus judicieux de constituer une équipe cohérente de contrôle de ces départements ministériels, chacun des membres de cette équipe pluridisciplinaire venant avec sa compétence particulière, le membre de la commission des affaires sociales avec sa fibre sociale, le membre de la commission des lois avec son souci juridique, sa rigueur et son sens de la codification, le membre de la commission des finances avec son approche économique, financière et comptable, le cas échéant, le membre de la commission de la production et des échanges avec son approche économique spécialisée, de même évidemment, si le besoin s'en faisait sentir, en ce qui concerne le membre de la commission de la défense nationale ou de la commission des affaires étrangères.

Cette proposition qui, dans un premier temps, n'a pas été retenue lors de la réforme du règlement de notre assemblée en septembre dernier, devrait être reprise de façon à compléter le dispositif actuel.

Resterait encore, à mon sens, une disposition à faire adopter concernant les débats législatifs en cours, et tout particulièrement l'examen du projet de loi de finances initiale. A l'heure actuelle, les commissions des finances des deux assemblées ne disposent que du seul chiffrage de l'exécutif. L'expérience a montré que ces chiffrages étaient souvent discutables et que nous les avions tardivement. Il conviendrait, à l'instar de ce qui existe aux Etats-Unis et dans un certain nombre de pays anglo-saxons, mais aussi dans la législation italienne ou dans la législation grecque, que notre Parlement se dote d'un bureau de chiffrage qui pourrait être constitué à partir des moyens existants dans

nos assemblées au sein des commissions des finances et des services des études, de façon à ne pas créer de dépenses supplémentaires.

Cela dit l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, dans l'esprit de l'Assemblée nationale en première lecture, devait être un office unique, à l'instar de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, qui a maintenant treize ans d'expérience et dont nous avons pu mesurer l'excellence et l'objectivité des travaux.

Le principal point de divergence avec le texte qu'a élaboré le Sénat réside donc dans la composition de cet Office. Alors que notre Assemblée avait prévu un office unique, le Sénat a souhaité créer deux délégations par souci – dit-il – du bicamérisme, par crainte de divergences politiques éventuelles entre les deux assemblées et afin d'empêcher l'apparition d'une structure qui risquerait de concurrencer les organes existants du Parlement.

Notre commission a rétabli, en deuxième lecture, la solution adoptée par elle en première lecture, considérant que l'Office ne sera chargée que d'études objectives, d'évaluations techniques, et en aucun cas de missions politiques, qui doivent rester l'apanage des organes existants du Parlement, et notamment de leurs commissions.

De même, notre commission a rétabli son texte d'origine en ce qui concerne la saisine et la publication des travaux de l'Office. Dans ces conditions, elle propose, tout en tenant compte de certaines améliorations techniques apportées par le Sénat, de revenir à un dispositif plus proche, pour l'essentiel, de celui adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Christian Bataille.

M. Christian Bataille. Monsieur le président, monsieur le ministre, en relisant toutes les interventions lors du débat en première lecture à l'Assemblée nationale comme au Sénat, en relisant les rapports, on trouve un argument qui revient systématiquement : il faut revaloriser le rôle du Parlement.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui en deuxième lecture prétend effectivement s'inscrire dans cette perspective, perspective souhaitée par l'actuel Président de la République pendant la campagne électorale, afin de redonner au Parlement les moyens de faire face dans tous les domaines aux tenants de la pensée unique qui étaient alors dénoncés comme les responsables du fossé entre les gouvernants et les citoyens, perspective souhaitée également par le président de l'Assemblée nationale, qui s'en est fait à plusieurs reprises l'écho.

L'instauration de la session unique, et surtout sa mise en application n'ont pas, pour l'instant, permis de réduire ce fossé. Le premier responsable ne serait-il pas tout simplement l'actuel Président de la République qui, une fois élu, a oublié ses propos de campagne en matière de revalorisation du rôle du Parlement, notamment dans le domaine du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques ?

Pendant la campagne, Jacques Chirac proposait en effet de procéder à un grand audit des dépenses publiques pour en juger le coût et l'efficacité. Le Parlement devait s'en charger avec le concours de la Cour des comptes.

Dans son message au Parlement le 19 mai 1995, le Président de la République souhaitait, plus modestement, que « la maîtrise des finances publiques soit placée sous le contrôle du Parlement ». Il invitait « les assemblées à rechercher la meilleure adéquation entre le coût et l'efficacité des dépenses, à charge pour elles de se doter des moyens qu'elles estiment nécessaires. » Il semble que, dès ce message, le glas du futur office d'évaluation des politiques publiques commençait à sonner.

Pourtant, personne sur aucun des bancs des deux assemblées ne conteste la nécessité de renforcer le rôle et les moyens du Parlement en la matière. La proposition de loi relève malheureusement du simple effet d'annonce. Loin de revaloriser le rôle du Parlement, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques risque, tel qu'il est envisagé, de se retourner contre le Parlement.

Les débats qui ont déjà eu lieu à l'Assemblée nationale et au Sénat traduisent que l'on est loin du souci affiché ; comme si personne dans la majorité parlementaire ne souhaitait véritablement améliorer le fonctionnement de l'institution parlementaire, faute de ne vouloir mettre fin efficacement à certaines situations acquises.

A partir d'une idée intéressante, l'Assemblée nationale a construit en première lecture une structure sans contenu véritable. Le groupe socialiste avait déjà fait part à l'époque de ses craintes quant à l'efficacité de l'Office tant les divisions étaient grandes.

Le Sénat n'a fait que confirmer ces craintes. Plus de six mois de débat parlementaire pour que, finalement, ce soit l'exécutif qui tire le Sénat du piège qu'il avait lui-même créé, et qui fasse taire ainsi les divisions !

Un office d'évaluation des politiques publiques doit s'affranchir de tous liens de dépendance vis-à-vis des commissions permanentes et notamment des commissions des finances des deux assemblées. Il doit avoir, comme d'autres offices, une certaine transversalité et ne pas être simple sous-ensemble d'une commission déjà existante.

Il doit également avoir des missions et des compétences suffisamment précises et bien définies pour que ces futurs travaux soient reconnus et efficaces.

La proposition de loi que nous examinons pose de ce point de vue plus de questions qu'elle n'apporte de réponses.

Il n'est pas nécessaire de créer un office qui serait une commission des finances *bis*, voire une super-commission des finances. Il n'est pas nécessaire de multiplier les structures qui auraient des compétences et des missions comparables aux moyens existants.

Les commissions permanentes disposent de capacités qu'elles n'exploitent pas suffisamment. Il faut dépasser la seule volonté d'affichage et aller véritablement au fond des choses.

Le rapporteur de la commission spéciale se réfère, assez souvent, à l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques créé dans les années 1980 pour justifier ce qui est proposé pour l'Office d'évaluation des politiques publiques. S'il a raison de s'y référer, malheureusement, il propose des choix différents sur la définition des missions et sur la composition de l'Office.

L'expérience a montré, par exemple avec l'Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, que lorsque le Parlement veut se doter de nouvelles compétences, il faut préalablement lever toutes les ambiguïtés et faire taire les conflits de compétences qui naîtraient du travail et des missions des commissions permanentes, des commissions spéciales et des commissions d'enquête.

Un certain nombre de conditions préalables doivent en effet être réunies pour que l'on puisse mettre en œuvre de nouvelles formes de travail parlementaire qui, j'en conviens, ne sont pas entièrement explorées, mais doivent être lancées sur de bonnes bases.

Il faut d'abord que le sujet à traiter soit bien délimité et qu'il n'interfère pas avec ceux déjà attribués aux structures existantes.

De ce point de vue, les missions de l'Office, que ce soit dans le texte de l'Assemblée comme dans celui du Sénat, sont beaucoup trop imprécises. Évaluer les politiques publiques relève par définition du Parlement, donc finalement de toutes ses commissions permanentes.

En conférant à l'Office un champ d'investigation aussi large, aussi ambitieux, on le voue en fait à l'impuissance et à l'échec. Que recouvre cette expression vague d'évaluation des politiques publiques ? Le Sénat envisageait que l'Office soit chargé de faire évaluer les résultats économiques et financiers de toute politique publique, sans préjudice des compétences des commissions permanentes.

Autrement dit, l'Office, selon le Sénat, devait s'occuper d'évaluer tout, sans préjudice des missions des commissions permanentes en la matière, qui sont déjà d'évaluer toutes les politiques publiques relevant de leurs compétences.

Le texte proposé par l'Assemblée nationale revient à la proposition initiale, ou presque, mais il reste tout aussi ambigu : évaluer *a priori* comme *a posteriori* toutes les politiques publiques.

Le Parlement, je le répète, dispose déjà de moyens. La volonté politique et l'investissement des parlementaires suffiraient pour les mettre en œuvre. Mais la majorité serait alors dans l'impossibilité d'annoncer que, dorénavant, le Parlement peut travailler efficacement à l'adéquation entre les résultats d'une politique et les moyens mis en œuvre.

Certes, l'expérience récente de la majorité en matière de réduction des dépenses publiques, pendant l'examen du projet de loi de finances pour 1996, lui a montré la nécessité de procéder autrement pour éviter le ridicule. L'économie dérisoire de deux milliards de francs obtenue sur les dépenses de 1996 a été réalisée au prix de nombreuses difficultés pour une portion infime du budget initial. La commission des finances de l'Assemblée nationale a fini par appeler le Gouvernement à la rescousse. A vouloir faire trop, on finit par faire n'importe quoi !

Nous restons cependant très sceptiques sur les capacités d'un office ainsi conçu par la majorité à réaliser ce qui n'a pas pu être fait en octobre dernier, pendant le débat budgétaire, alors que les moyens existaient déjà.

Ce ne sont pas les structures juridiques qui importent, mais la volonté de ceux qui les animent. Or cette volonté n'existe pas. Chacun des membres de la majorité a une idée différente, une lecture différente – on va encore s'en rendre compte à cette tribune – de ce que pourrait faire l'Office d'évaluation des politiques publiques.

Le seul dénominateur commun à la majorité, c'est finalement la volonté manifeste de mettre le futur office sous la tutelle des commissions permanentes, et notamment des commissions des finances.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. C'est exactement l'inverse !

M. Christian Bataille. Pourquoi les présidents et les rapporteurs généraux des deux commissions des finances seraient-ils membres de droit de l'Office, si ce n'est pour exercer cette tutelle ?

Pourquoi les présidents des deux commissions des finances présideraient-ils alternativement l'office, si ce n'est pour concrétiser définitivement cette tutelle ?

Pourquoi les autres commissions permanentes seraient-elles automatiquement représentées, si ce n'est pour rendre incontournable cette tutelle ?

Là encore, l'expérience de l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques est instructive. Il s'agit d'une structure commune aux deux assemblées, dont les membres sont désignés uniquement au niveau des groupes du bureau de chaque assemblée, et qui fonctionne de manière satisfaisante et non sous tutelle. L'office réalise des travaux qui font autorité, sans qu'il soit pour autant placé sous la dépendance de quelque commission que ce soit.

Le Sénat, en voulant faire deux délégations, une par assemblée, a montré que ses intentions en matière d'évaluation des politiques publiques étaient plutôt de politique politicienne. Une commission sénatoriale, une commission de l'Assemblée, là aussi, le ridicule n'a plus de limite ! Et l'on constate qu'à l'Assemblée nationale, personne ne veut créer un instrument dont les compétences et les études échapperaient au contrôle des commissions permanentes.

L'office d'évaluation des politiques publiques a, par essence, une vision horizontale des sujets et transversale par rapport aux compétences des commissions.

Le Sénat a refusé même la « transversalité » entre les deux assemblées. Car il entend – n'ayons pas peur des mots ! – construire un instrument politique contre une majorité différente de l'Assemblée nationale. Mais l'Assemblée nationale refuse également la « transversalité » des travaux du futur office, au nom des compétences des commissions permanentes.

On est très loin, dans un cas comme dans l'autre, de la revalorisation du rôle du Parlement. Ce qui est en jeu, ce n'est pas de savoir si demain le Sénat disposera d'un instrument politique utilisable contre un gouvernement qu'il ne soutiendrait pas et contre une majorité différente à l'Assemblée nationale. Ce n'est pas non plus de savoir si l'office d'évaluation des politiques publiques est la propriété, la dépendance, la colonie de telle ou telle commission. Ce qui est en jeu, c'est de développer, de mettre en œuvre une forme de travail parlementaire encore méconnue dans cette assemblée, qui permette véritablement au Parlement de jouer son rôle d'étude, d'analyse et de proposition.

La proposition de loi, parce qu'elle ne définit pas précisément les compétences et les missions de l'office, parce qu'elle organise une mainmise des commissions permanentes – et notamment de la commission des finances – sur l'office, tourne le dos à ces objectifs et ne relève finalement que du discours velléitaire d'une majorité divisée.

M. Didier Béguin. Nul !

M. le président. La parole est à M. Henri-Jean Arnaud.

M. Henri-Jean Arnaud. Monsieur le ministre, chers collègues, la proposition de loi que nous examinons en seconde lecture tend à améliorer l'équilibre des pouvoirs

dans notre pays, en dotant le Parlement d'un pouvoir propre d'expertise et de prospective en matière de dépenses publiques.

Lors de l'examen en première lecture, le groupe RPR a approuvé la création d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, car elle s'inscrit dans le droit fil de la politique de revalorisation du rôle de notre Parlement ; le renforcement de la capacité d'expertise de celui-ci améliore son efficacité et rehausse la démocratie représentative.

La proposition de loi de nos collègues Dominati et Fourgous est d'autant plus d'actualité que la remise en ordre des finances publiques apparaît aujourd'hui comme une impérieuse nécessité. Elle est la condition indispensable d'un retour à une croissance saine et durable, l'arme essentielle pour lutter efficacement contre le chômage.

Le Parlement doit avoir une meilleure lisibilité de l'action gouvernementale. Il doit créer les conditions d'un véritable dialogue entre l'exécutif et le législatif. Il doit permettre au Gouvernement de justifier ses choix, de mieux expliquer sa politique aux élus de la nation, et donc à la nation elle-même.

En première lecture, malgré un avis globalement très favorable, le groupe RPR avait souhaité certains ajustements tendant à préciser et à améliorer le texte initial.

Il jugeait en particulier nécessaire que le champ des compétences de l'office parlementaire soit élargi. Le texte initial limitait ce champ à celui d'une commission spéciale avec les strictes compétences des juridictions financières, ce qui nous paraissait insuffisant.

Aussi avons-nous soutenu la proposition de la commission spéciale donnant à l'office une mission d'information du Parlement en matière d'évaluation. Cette compétence nouvelle correspond mieux au désir d'attribuer à l'office un réel pouvoir d'investigation.

Par ailleurs, dans ce même esprit, nous sommes extrêmement favorables à ce que les capacités d'analyse de l'office parlementaire des politiques publiques soient développées pour permettre un large recours à l'expertise externe, dans le cadre de contrats d'études. Ainsi doté, l'office ne sera pas limité au domaine actuel, essentiellement administratif et interne, des commissions parlementaires.

Nous nous réjouissons donc que notre assemblée ait décidé de préciser que pour la réalisation de ses études, l'office pourrait faire appel à des personnes ou à des organismes choisis en fonction de leurs compétences dans les domaines concernés.

En outre, il est important que l'office parlementaire ne soit pas réservé aux seuls membres des commissions des finances. La présence de membres des différentes commissions permanentes est indispensable à la spécificité et à la diversité des missions de l'office. Ces participations sont gages de curiosité, d'émulation et même de pugnacité.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Très bien !

M. Henri-Jean Arnaud. Une composition privilégiant quasi exclusivement les commissions des finances ne ferait de l'office qu'un sous-ensemble de celles-ci, limitant ainsi grandement son intérêt en lui-même et vis-à-vis des autres commissions permanentes ou spéciales, lui supprimant tout caractère innovant.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Certes !

M. Henri-Jean Arnaud. Après une longue réflexion, notre assemblée a décidé d'ajouter au nombre des membres de droit, qui était à l'origine limité aux prési-

dents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, un membre de chacune de leurs autres commissions permanentes. Cette composition, mieux équilibrée, confirme le caractère novateur de l'office.

Nous souhaitons que la saisine soit la plus large possible, car cela ne sert à rien de créer un nouvel organe si on ne l'utilise pas. Nous sommes heureux de constater que nous avons été entendus par nos collègues députés puisque le mécanisme adopté reprend le système prévu pour l'office parlementaire des choix scientifiques : l'office pourra être saisi par le bureau de l'une ou l'autre assemblée, soit à son initiative, soit à la demande d'un président de groupe ou à celle de soixante députés ou quarante sénateurs.

Les modifications souhaitées par le groupe RPR ayant été approuvées lors de l'examen en première lecture, nous avons voté cette proposition de loi le 18 juillet 1995.

Comme l'a bien expliqué le rapporteur, notre ami Jean-Pierre Delalande, dans ses excellentes observations, le Sénat a sensiblement modifié le texte que nous avons adopté, notamment sur la structure de l'office et la définition de ses missions. Cela dénature profondément le texte initial, tant dans les moyens que dans les possibilités d'action de l'office.

Nous connaissons tous la qualité de travail et de réflexion de nos collègues sénateurs. Il nous arrive souvent de reprendre à notre compte les modifications qu'ils ont pu suggérer. Cependant, en ce qui concerne la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui, le groupe RPR juge indispensable de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

La création d'un office commun aux deux assemblées nous paraît seule susceptible de répondre à notre attente, car deux organes distincts ne pourraient que provoquer la confusion par défaut de coordination et entraîner la dispersion des volontés d'action.

La définition des missions de l'office doit rester suffisamment précise pour éviter que son champ d'intervention ne soit trop limité ou à l'inverse totalement dispersé, toute dilution de son action allant à l'encontre du but recherché.

Ces observations faites, le groupe du Rassemblement pour la République soutiendra les amendements de la commission spéciale tendant à revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture et, sous réserve de leur adoption, il votera la proposition de loi qui nous est soumise. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Michel Grandpierre.

M. Michel Grandpierre. Monsieur le ministre, mes chers collègues, les députés communistes avaient exprimé, lors du débat en première lecture, leur intérêt pour la création d'un office d'évaluation des politiques publiques, sans dissimuler les problèmes qu'il posait.

Au fil des mois, le débat a pris une nature plus précise avec la confirmation de la récession et le renforcement de la politique d'austérité.

Dès lors que la priorité est donnée à la finance sur l'emploi et que les critères de convergence de Maastricht sont l'alpha et l'oméga des politiques publiques, la notion

d'évaluation s'est identifiée à une politique de restriction des crédits, de débudgétisation, de privatisation et de casse des services publics.

La démocratie serait de renforcer les pouvoirs du Parlement dans le vote de la loi, sans l'enfermer dans un rôle de censeur de la dépense publique, surtout avec l'article 40 de la Constitution qui empêche toute initiative financière réelle.

Chaque groupe, chaque parlementaire doit être en mesure d'évaluer, avec les moyens dont se dote en toute indépendance le Parlement, les conséquences de ce que lui propose le Gouvernement.

Mais le Gouvernement ne donne pas un seul exemple où cette évaluation ne soit pas envisagée en termes de restriction et de mise à mal des droits sociaux.

Je n'évoquerai qu'un seul exemple d'actualité : le plan du Gouvernement pour la sécurité sociale s'est fait sous cette présentation : déstructurer au nom de la modernisation, qu'il s'agisse de l'hôpital public, de la médecine de ville ou de l'organisation des caisses, en abandonnant des droits acquis qui sont, avant tout, des garde-fous contre la précarité et l'exclusion.

Cette réforme majeure, que la majorité des Français rejette, n'éclaire-t-elle pas d'un jour bien particulier l'évaluation des politiques publiques ? C'est particulièrement vrai, alors que reste entier le mystère du déficit de la sécurité sociale qui reste à combler.

M. Jean-Claude Lefort. Eh oui !

M. Michel Grandpierre. En juin 1993, la CSG était plus que doublée, le prélèvement institué passant de 1,1 p. 100 à 2,4 p. 100 des revenus concernés.

M. Jean-Claude Lefort. Exact !

M. Michel Grandpierre. Pour le Gouvernement, cette part supplémentaire de 1,3 p. 100 était destinée au remboursement de la dette de la sécurité sociale. A cet effet, le Premier ministre annonçait la « création d'un fonds de solidarité vieillesse qui permettra, outre le financement de dépenses de solidarité, la prise en charge du service de la dette de la sécurité sociale ».

Le ministre de la santé de cette époque a récemment confirmé quelle était la finalité de l'augmentation de la CSG : le remboursement de la dette des exercices 1992 et 1993.

Or, la récente ordonnance du 24 janvier 1996, relative au remboursement de la dette sociale, précise que « la caisse d'amortissement verse chaque année au budget de l'Etat, de l'année 1996 à l'année 2008, une somme de 12,5 milliards de francs ». Cela afin de compenser la suppression du versement équivalent à la charge du fonds de solidarité vieillesse.

Ces versements font double emploi avec les 110 milliards de dettes cumulées à la fin 1993, dont une partie non négligeable devrait déjà avoir été réglée.

M. Jean-Claude Lefort. Exactement !

M. Michel Grandpierre. La dette devrait-elle donc être remboursée deux fois ? Ou bien l'argent a-t-il eu une autre affectation que celle prévue par la loi ?

M. Jean-Claude Lefort. Voilà !

M. Michel Grandpierre. Il faudrait que la représentation nationale soit éclairée sur le montant, pour le moment inconnu, de la dette remboursée et sur le montant de celle qui reste à rembourser, afin d'en tirer les

conséquences quant au niveau et à la durée de prélèvement du RDS. Voilà le type d'évaluation qui aurait un sens et répondrait à l'interrogation des Français.

M. Jean-Claude Lefort. Tout à fait !

M. Michel Grandpierre. D'une façon générale, pour se déterminer sur la politique économique, le Parlement doit disposer de moyens sérieux en matière de prévisions économiques et pouvoir obtenir des études des services publics concernés, par exemple l'INSEE, ou faire appel à des organismes du secteur privé.

Des investigations sont nécessaires. Par exemple, plus de 150 milliards pour les entreprises sont reconduits d'année en année par le vote de l'article 1^{er} de la loi de finances et recensés dans le fascicule des voies et moyens. Ne serait-il pas souhaitable de mesurer les conséquences que de telles dépenses fiscales entraînent réellement pour l'emploi et l'investissement ?

Lors du dernier budget, la majorité a brandi le drapeau de la rigueur pour obtenir 2 milliards de crédits budgétaires en moins. Au début de cette année, avec une hypothèse de croissance réelle du PIB inférieure de moitié à celle officiellement retenue trois mois plus tôt, le Gouvernement a gelé ou mis en réserve 20 milliards de crédits.

M. Jean-Claude Lefort. Et voilà !

M. Michel Grandpierre. N'y a-t-il pas là une sorte de comédie parlementaire à voter un budget que l'on sait inapplicable ?

M. Jean-Claude Lefort. Une tragédie !

M. Michel Grandpierre. Pour définir les politiques publiques, s'il y a un critère à retenir, c'est bien la prise en compte des besoins des gens, l'intérêt national, la croissance économique et l'emploi.

Dans cette logique alternative, un office d'évaluation aurait toute sa place.

La notion d'évaluation elle-même doit être appréciée de manière extensive. L'office doit bénéficier de la plus exacte transparence, connaître les éléments de l'expertise, évaluer pour pouvoir exercer un contrôle, et contrôler parce qu'il est dans la mission du Parlement de fixer des évaluations « programmatiques » pour l'avenir.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. Michel Grandpierre. Un tel office peut contribuer à éclairer notre assemblée sur différentes options en matière financière, d'emploi, d'activités économiques, de lutte contre l'exclusion, d'aménagement du territoire. Il peut s'agir de secteurs particuliers, comme la construction navale ou l'industrie d'armement.

En même temps, gardons-nous de souhaiter des études ficelées ou un produit livré « clés en main » qui, sous prétexte d'y apporter des conclusions, stérilisent la réflexion.

Ce qu'il faut souhaiter, c'est la contradiction, notamment dans les chiffrages, l'expertise et la contre-expertise.

Il est donc important que l'opposition, et non la seule majorité, puisse participer à de telles initiatives. C'est la raison pour laquelle tous les groupes parlementaires doivent pouvoir proposer des thèmes d'études, et lorsqu'un sujet est retenu, des variantes doivent pouvoir être facilement introduites à la demande des groupes.

Faute de quoi, on aura un travail intéressant, mais tellement imprégné de la pensée unique qu'il en perdra sa crédibilité.

La loi organique de 1959 doit également être révisée.

Cette nécessité prend une autre dimension avec la révision récente de la Constitution et la création d'une nouvelle catégorie juridique de lois sociales, à la fois normatives et « programmatiques », pour partie soumises au couperet de l'article 40 et pour partie y échappant.

L'élaboration de la loi organique devrait être aussi l'occasion de mettre à plat les adaptations à apporter aux conditions d'élaboration des lois de finances. Je pense notamment qu'il serait souhaitable qu'au mois de juin soit discutée et votée une loi d'orientation budgétaire. Les grands équilibres y seraient définis avec le taux de progression des crédits budgétaires, le déficit envisagé et les orientations économiques prévues par le Gouvernement.

La loi organique de 1959 indique que les émissions d'emprunts sont effectuées par le Gouvernement conformément aux autorisations générales données à cet effet par les lois de finances.

Mais, aujourd'hui, avec une dette publique qui a franchi allègrement le seuil des 3 000 milliards, si l'on a le souci de maîtriser la dette de l'Etat, il est impossible de tenir le Parlement à l'écart de l'émission des emprunts de toute nature, surtout quand on sait que tous les records devraient être battus l'an prochain, qu'il faudra rembourser 100 milliards au titre de l'emprunt 1993. Il me semble que maastrichtiens et antimaastrichtiens pourraient s'accorder sur ce point.

Voilà les remarques que je tenais à faire au nom des députés communistes, qui s'abstiendront sur ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Laurent Dominati.

M. Laurent Dominati. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques commence à avoir une histoire.

Il est né, ou plutôt il va naître, après des discussions déjà longues. Après les travaux d'une mission parlementaire née de la volonté du président de l'Assemblée nationale et des présidents des différentes commissions, après des débats au sein d'une commission spéciale de l'Assemblée nationale et après sept mois de réflexion au Sénat, cet office prend corps.

La définition même de l'Office a évolué dans le temps, puisqu'on est passé – l'orateur du groupe du RPR, M. Arnaud, l'a rappelé – d'un office plus spécialement budgétaire à un office d'évaluation des politiques publiques.

Je crois que l'Assemblée nationale est parvenue à une bonne définition à la fois de ses missions et de son champ de compétences.

Dans cette évolution, on ne se pose plus la question – soulevée à l'Assemblée nationale au mois de juin dernier – de savoir si un tel organisme est utile ou non.

On avait conclu, déjà à l'époque, que le Parlement devait se doter, concernant ses sources d'information, d'un instrument autonome, d'un instrument évidemment efficace, souple sans être lourd, d'un instrument pluraliste – ce qui nous a conduits au texte proposé par le rapporteur, qui a suscité de longs débats, mais a débouché sur une certaine unanimité...

M. Jean-Claude Lefort. C'est vrai !

M. Laurent Dominati. ... même si l'on peut estimer qu'il ne va pas assez loin.

Je m'interroge d'ailleurs sur ces critiques un peu « à double tranchant » où l'on dit à la fois que l'Office est sous la tutelle des commissions et qu'il place les commissions sous tutelle.

Bref, on savait très bien, dans les débats, dans la presse, au sein même de l'opposition, qu'il y avait un intérêt véritable et une attente véritable.

M. Jean-Claude Lefort. Absolument !

M. Laurent Dominati. Par conséquent, la question de l'utilité de l'Office ne se posait quasiment plus. Et la discussion budgétaire que nous avons eue a montré à quel point, au-delà de la vanité parfois des expertises et des prévisions, le Parlement avait véritablement besoin d'un instrument autonome, capable de réfléchir sur le long terme.

On pouvait s'attendre, lorsqu'on avait proposé la création d'un tel office, à un débat entre l'exécutif et le législatif, à une opposition. Car, après tout, il s'agit de doter le Parlement d'un instrument autonome et de renforcer ses moyens d'information, et donc ses pouvoirs.

Il n'en a rien été. Au contraire ! Le Gouvernement a soutenu, depuis le début, la création d'un tel office, laissant à l'Assemblée une totale marge de manœuvre, l'incitant même parfois à aller plus loin.

Cet office pourra d'ailleurs répondre au Commissariat général du Plan dans sa nouvelle mouture, dans sa nouvelle adaptation, puisque l'un pourra éventuellement répondre à l'autre, le Commissariat restant dans le champ de l'exécutif, ne faisant pas en ce domaine de concurrence directe à l'Office, puisque ce dernier sera l'organisme propre du Parlement.

On pouvait donc craindre une controverse entre l'exécutif et le législatif. On pouvait envisager un conflit entre la majorité et l'opposition. C'est tout le contraire qui s'est produit, puisque celle-ci a fait des propositions et manifesté qu'elle n'était pas contre le principe d'un tel office.

M. Jean-Claude Lefort. Absolument !

M. Laurent Dominati. Et j'ai cru comprendre que, même s'il y avait un vote défavorable de la part du groupe socialiste, cela relevait plus d'une opposition habituelle que d'une opposition sur le fond, car j'ai noté chez les socialistes des propos très « ouverts ». Je me rappelle avoir entendu, lors de la révision constitutionnelle instituant la session unique, l'orateur du groupe socialiste souhaiter la création d'un office parlementaire – ce qui prouve bien que cet office peut faire l'objet d'un certain consensus.

Et puis, surprise : ce n'est pas entre l'exécutif et le législatif, ni entre la majorité et l'opposition, mais c'est entre l'Assemblée nationale et le Sénat qu'est apparue une certaine incompréhension. C'est bien la première fois que le Parlement ne souhaiterait pas se doter d'un instrument supplémentaire !

Aussi devons-nous avoir une position claire, déterminée, et lever les malentendus et incompréhensions qui peuvent exister entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

L'Office finira, je crois, par s'imposer une fois ces éclaircissements apportés.

Je me réjouis, devant M. le président de la commission spéciale et M. le rapporteur, que notre commission spéciale ait clarifié ce que devait être l'Office et dissipé les malentendus entre les deux assemblées.

Il ne s'agit pas de créer une commission supplémentaire, ni un organisme lourd employant 2 000 fonctionnaires. Il ne s'agit pas non plus de placer les commis-

sions sous tutelle, ni de mettre en place un organisme qui serait sous la tutelle de commissions – ce qui n'aurait aucun intérêt. Il s'agit d'avoir un instrument nouveau, autonome, indépendant, pluraliste, souple, à la disposition et au service du Parlement, afin d'enrichir le dialogue entre l'exécutif et le législatif en permettant à ce dernier de disposer d'expertises d'une tonalité différente.

M. Jean-Claude Lefort. Voilà !

M. Laurent Dominati. Telles sont les raisons pour lesquelles le conseil scientifique est important et pour lesquelles le pluralisme, au sein de l'Office, est important. C'est pourquoi aussi l'Office ne sera en rien une commission. Il n'y aura pas de vote ou de discussion de textes au sein de l'Office. Ce dernier aura un rôle d'« enrichissement » à partir de sources d'informations différentes.

L'Assemblée nationale et le Sénat pourront ainsi disposer de leurs propres sources d'information. Sans doute, leurs experts pourront-ils se tromper. Mais c'est aussi le cas de ceux de l'exécutif.

Réaffirmer la position de l'Assemblée nationale était indispensable. C'est la raison pour laquelle le groupe UDF, comme d'ailleurs le groupe RPR, a décidé de ne pas rentrer dans un débat technique et de ne pas revenir sur des sujets tels que l'autosaisine, le chiffrage ou la composition.

Nous sommes parvenus, en commission spéciale, à un accord qui réaffirme les principes fondateurs de cet office, afin que le Sénat les comprenne mieux, un accord sur le champ de compétences, un accord sur la composition, avec, je le rappelle, une parité totale avec le Sénat – ce qui n'allait pas de soi au départ, lorsqu'on songeait à la création de l'Office, notamment en raison d'aspects financiers. On voit bien que l'Office ne sera, en aucun cas, la copie d'une commission. Accord enfin sur les missions, sur l'évaluation *ex post* et l'évaluation *ex ante*.

Nous ne reviendrons pas sur les autres possibilités que nous aurons pour doter l'Assemblée nationale, en matière budgétaire, d'instruments nouveaux, dans le cadre notamment de la commission des finances, en ce qui concerne le chiffrage.

Cette réforme fait son chemin, lentement mais sûrement. Elle va dans le bon sens. Son échec apparaîtrait caricatural. Il apparaîtrait comme le reflet d'un réformisme exagéré ou d'un conservatisme désuet.

Il ne faut pas croire que la création d'un tel office supprimera toutes les difficultés d'information du Parlement et constituera une révolution dans son fonctionnement. Il ne faut pas non plus verser dans un conservatisme qui refuserait de changer quoi que ce soit et de saisir ce qui est une chance pour le Parlement. Il serait véritablement absurde que le Parlement ne profite pas de cette occasion.

Encore une fois, l'Office parlementaire sera ce que le Parlement en fera. Il est souhaitable que le Sénat comprenne mieux l'intention de l'Assemblée nationale.

Dans cet esprit, l'UDF votera évidemment le texte de la commission spéciale, tout le texte, rien que le texte. Il votera la création d'un office parlementaire indépendant, vivant et efficace. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Bonnacarrère.

M. Philippe Bonnacarrère. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je veux d'abord insister sur la notion d'évaluation. Que veulent nos

concitoyens? Tout simplement que les responsabilités soient assurées et que les décisions soient prises! Or la responsabilité ne peut, selon moi, aller sans évaluation. C'est ainsi que j'ai compris la révision constitutionnelle de lundi.

L'évaluation est, en effet, au-delà du débat politique, indispensable. Elle est aussi un moyen d'affirmer le rôle du politique.

Pourquoi laisser largement la capacité d'évaluation au Gouvernement et à son administration? L'audit de nos politiques, l'audit transversal, est aujourd'hui un moyen du contrôle parlementaire. Ni l'Assemblée ni le Sénat n'ont de motifs de s'en priver.

Je crois comme vous, monsieur le ministre, que l'évaluation facilite les réformes.

Enfin, l'Office d'évaluation s'inscrit dans la relation qui existe entre le législatif et l'exécutif. Eternel débat!

Le but n'est pas de remplacer ce qui existe, notamment les commissions.

Je constate simplement que les moyens mis en œuvre sont inversement proportionnels à la hiérarchie institutionnelle et à la hiérarchie des normes. Alors que la loi a une valeur normative supérieure à celle du règlement, les moyens mis en œuvre pour leur application sont sans commune mesure, au préjudice malheureusement du législatif! A cet égard, la réforme annoncée du Commissariat général du Plan n'est pas forcément de nature à nous rassurer.

Notre travail doit évoluer. Dans une société ouverte sur la communauté internationale, dans une société de communication, la masse d'informations à maîtriser s'est considérablement accrue. La réflexion en commission est certes la voie privilégiée dans la maturation du travail parlementaire, mais elle peut être complétée par des outils techniques et des expertises.

Autant je suis défavorable à la professionnalisation des mandats, autant je suis favorable au professionnalisme de notre démarche. L'Office d'évaluation des politiques publiques en fait partie, surtout s'il est commun aux deux assemblées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. le président. La parole est à M. Etienne Garnier.

M. Etienne Garnier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est rare que, sur un texte qui nous paraît important et dont la nécessité a été soulignée à deux reprises par le chef de l'Etat, les parlementaires présents en séance soient aussi peu nombreux.

M. Jean-Claude Lefort. Mais il y a la qualité! (*Sourires.*)

M. Etienne Garnier. Mon cher collègue, vous ne remplacerez pas le groupe socialiste, qui est absent – ce que je regrette.

M. Jean-Claude Lefort. Nous ne tenons pas à le faire! (*Sourires.*)

M. Etienne Garnier. Je regrette notamment l'absence de M. Bataille, dont je tiens à souligner que la souplesse, la flexibilité et la compréhension qu'il avait manifestées en commission spéciale n'ont pas résisté longtemps.

M. Jean-Claude Lefort. Vous parlez à des absents!

M. Etienne Garnier. Je ne parle pas à vous, bien entendu! Je parle des absents.

M. Jean-Claude Lefort. Les absents ont toujours tort! (*Sourires.*)

M. Etienne Garnier. Il s'est passé en commission spéciale des choses inhabituelles. Lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, les positions étaient assez divergentes entre la majorité et l'opposition, et à l'intérieur même de la majorité. Mais les excès des uns ont été contrebalancés par la raison des autres.

Aussi nous sommes-nous mis tous d'accord, cette fois-ci, sur les amendements qu'il convenait d'apporter au texte du Sénat – amendements que le rapporteur défendra tout à l'heure.

Il n'y a donc plus, dans notre esprit, aucune espèce d'ambiguïté et nous sommes parvenus à un accord sur ce texte, abordé dans la passion, mais revu dans la raison. Et sans doute est-ce notre faute si nos collègues ont manifesté une certaine indifférence. C'est probablement que nous n'avons pas suffisamment insisté sur l'importance de cet instrument.

L'exemple de la discussion budgétaire a montré son absolue nécessité, puisque plusieurs nuits durant ont été présentés des amendements frisant le ridicule qui n'auraient pas été examinés si l'Office avait pu travailler et aider les parlementaires dans le cadre des missions et du champ de compétences qui ont été définis.

Cet office, mes chers collègues, est fait pour vous tous! Il est fait pour les parlementaires. Certes, le chef de l'Etat a publiquement manifesté le souhait qu'il soit créé. Mais cet office est d'abord du fait pour les parlementaires, de la majorité comme de l'opposition. Il doit leur permettre de soutenir un face-à-face avec le Gouvernement et ses experts. D'autant que nous disposerons, nous aussi, de ce que le rapporteur a appelé un « bureau de chiffrage ». Même s'il ne s'agit que d'un embryon, l'essentiel est qu'il soit mentionné.

Je souhaite que le texte, tel que la commission propose de l'adopter, fasse l'objet d'un vote unanime.

Et je demande au ministre des finances, ancien rapporteur général du budget au Sénat, d'utiliser de toute son influence pour persuader les sénateurs qu'il ne s'agit pas du tout d'une « usine à gaz » (*Sourires*), et que nous n'entendons nullement empiéter sur les compétences de tel ou tel. Dès la première lecture, le président de la commission des finances de notre assemblée avait expliqué sa position : oui à l'Office, pourvu qu'il n'entraîne pas un défilé de rapporteurs dans les couloirs des ministères! Nous avions tous donné notre accord.

Le Gouvernement ne peut, j'en suis sûr, qu'émettre un avis favorable compte tenu du souhait émis par le chef d'Etat.

Mais, monsieur le ministre des finances, nous vous serions très obligés de bien vouloir, par vos conseils et vos suggestions, amener la Chambre haute, d'autant que nous avons fait preuve de flexibilité et de souplesse à son égard, à garantir deux éléments auxquels nous tenons : l'unicité de la délégation – car, sans unicité, il n'y a plus d'office – et son indépendance, une indépendance raisonnable, grâce à des moyens d'expertise et d'évaluation qui lui soient propres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Très bien!

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

M. le président. La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant, dans le texte du Sénat, les articles de la proposition de loi pour lesquels les deux Assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

Article 1^{er}

M. le président. Je donne lecture de l'article 1^{er} :

ERREUR

TITRE I^{er}

POUVOIRS D'INFORMATION DES COMMISSIONS DU PARLEMENT

« Art. 1^{er}. – Il est inséré, après l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 5 *bis* ainsi rédigé :

« Art. 5 *bis*. – Toute personne dont une commission permanente ou spéciale a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée.

« Le fait de ne pas comparaître ou de refuser de déposer est puni de six mois d'emprisonnement et de 50 000 francs d'amende. »

M. Delalande, rapporteur, a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 5 *bis* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, substituer aux mots : « comparaître ou de refuser de déposer », les mots : « déférer à cette convocation ». »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Monsieur le président, il nous est apparu que les commissions permanentes ou spéciales du Parlement n'étaient pas des organes juridictionnels, mais des organes chargés d'assurer l'information des assemblées et le contrôle politique du Gouvernement.

Il est souhaitable de sanctionner le refus de déférer aux convocations qu'elles adressent aux personnes susceptibles de contribuer à éclairer leurs travaux. En revanche, les commissions permanentes ou spéciales ne sont pas habilitées à recueillir des « dépositions », terme qui désigne des « témoignages en justice effectués sous la foi du serment ». La sanction du refus de déposer ne nous paraît donc pas justifiée.

Au demeurant, la seule obligation de déférer aux convocations des commissions devrait constituer une pression suffisante, car l'on imagine mal une personne présente devant une commission parlementaire refuser de parler devant celle-ci ou de répondre à ses questions, sauf à prendre le risque de voir ses silences interprétés d'une manière qui, elle, serait, à l'évidence, éloquente.

Par conséquent, le terme « déférer », qui signifie « se conformer au désir explicite ou implicite de quelqu'un par respect pour lui », nous a paru préférable au terme « comparaître », qui signifie « se présenter sur ordre devant un magistrat ou un officier ministériel », et qui figurait dans le texte initial. Une commission n'est ni un magistrat ni un officier ministériel.

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

M. le ministre de l'économie et des finances. J'ai déjà eu l'occasion d'indiquer combien le Gouvernement attachait de l'intérêt à la démarche de l'Assemblée, qui s'est traduite par le dépôt de cette proposition de loi de M. Laurent Dominati et de M. Jean-Michel Fourgous. Il lui paraît, en effet, essentiel, pour une bonne pratique démocratique, de renforcer la capacité et l'autonomie d'expertise du Parlement.

S'agissant d'une initiative parlementaire, il serait sans doute malséant que le Gouvernement intervienne. Par conséquent, sur cet amendement comme sur les suivants, le Gouvernement s'en remettra à la sagesse de l'Assemblée.

M. Etienne Garnier m'a interrogé sur l'attitude du Sénat par rapport à cette proposition. Chacun sait l'attachement que je porte à la Haute assemblée puisque j'y ai siégé pendant un certain nombre d'années. Cela dit, le Sénat fonde son appréciation en toute indépendance et le Gouvernement entend la respecter.

Pendant, pour éviter de recourir à une commission mixte paritaire, peut-être serait-il plus judicieux de trouver les voies d'une concertation informelle entre les deux assemblées, qui permettrait de progresser encore plus rapidement.

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

M. Arnaud Cazin d'Honincthun, président de la commission spéciale. Je voudrais juste faire remarquer – et c'est le fruit d'une synergie entre la commission des finances et celle des lois – que, dans la rédaction proposée par M. le rapporteur, l'obligation ainsi que la sanction qui frappe sa méconnaissance sont énoncées dans les mêmes termes, ce qui juridiquement est préférable.

M. Jean-Pierre Delalande rapporteur. Merci, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1. (L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par l'amendement n° 1.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

Article 1^{er bis}

M. le président. « Art. 1^{er bis}. – Il est inséré, après l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, un article 5 *ter* ainsi rédigé :

« Art. 5 *ter*. – Les commissions permanentes ou spéciales peuvent demander, à l'assemblée à laquelle elles appartiennent, pour une mission déterminée et une durée n'excédant pas six mois, de leur conférer les prérogatives attribuées par l'article 6 ci-après aux commissions d'enquête, à leurs présidents, à leurs rapporteurs. Lorsqu'une commission bénéficie de ces prérogatives, les dispositions relatives à la publicité des travaux des commissions d'enquête sont applicables. »

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 1^{er bis}. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Par l'amendement n° 2, la commission spéciale propose de supprimer l'article 1^{er} *bis*, introduit par le Sénat.

Sans méconnaître les difficultés que peuvent parfois rencontrer les commissions pour accéder à l'information – encore qu'il ne faille pas les exagérer –, on ne peut cependant s'empêcher de relever les risques de confusion et de redondance qu'entraînerait le maintien du texte du Sénat.

Un risque de confusion, d'une part, puisque la disposition proposée revient, soit à supprimer l'utilité du recours à une commission d'enquête, soit à créer le risque de voir opérer simultanément sur un même sujet à la fois une commission d'enquête et une ou plusieurs commissions dotées des pouvoirs des commissions d'enquête.

Un risque de redondance, d'autre part, puisque la présente proposition de loi a déjà pour objet de permettre aux commissions permanentes ou spéciales de demander des enquêtes à la Cour des comptes – c'est l'objet de l'article 2 – et de contraindre les personnes dont elles jugent l'audition utile à déférer à la convocation qui leur est adressée : il s'agit de la disposition que l'Assemblée a adoptée à l'article 1^{er}.

Seuls font défaut les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place et les pouvoirs de communication des documents de service que l'Assemblée nationale a souhaité, lors de l'examen du présent texte en première lecture, réserver aux commissions d'enquête et aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances afin d'éviter d'en diluer la portée.

Au demeurant, les commissions permanentes du Parlement, organes politiques de contrôle de l'action du Gouvernement, disposent de moyens de pression politiques afin d'accéder aux informations dont elles ont besoin et il paraît préférable de conserver une palette d'instruments variés, parmi lesquels figurent les commissions d'enquête, organes d'investigation dotés de prérogatives quasijuridictionnelles, et permettant au Parlement une gradation dans son contrôle, plutôt que de multiplier les organes voisins à compétences identiques et disposant des mêmes pouvoirs.

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

M. le ministre de l'économie et des finances. Comme je l'ai déjà dit, le Gouvernement n'entend pas, s'agissant d'une initiative parlementaire, interférer dans les décisions de l'Assemblée. Sur cet amendement, il s'en remet à la sagesse de l'Assemblée. Et cela vaudra pour tous les amendements de la commission spéciale.

M. le président. Dont acte !

Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} *bis* est supprimé.

Article 2

M. le président. « Art. 2. – L'article L.132-4 du code des juridictions financières est ainsi rédigé :

« Art. L.132-4. – La Cour des comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, les commissions des finances et les commissions d'enquête du Parlement sur la gestion des services, organismes et

entreprises qu'elle contrôle et, le cas échéant, avec le concours des chambres régionales des comptes, sur celle des collectivités, établissements et autres personnes morales soumis à leur contrôle. »

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur, a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Dans le texte proposé pour l'article L.132-4 du code des juridictions financières substituer aux mots : "par l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, les commissions des finances" les mots : "par les commissions permanentes, les commissions spéciales". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. En première lecture, l'Assemblée nationale avait souhaité étendre à l'ensemble des commissions permanentes et aux commissions spéciales la faculté, jusqu'alors réservée à la commission des finances et aux commissions d'enquête, de demander des enquêtes à la Cour des comptes. Assez curieusement, le Sénat, tout en maintenant le principe d'une extension aux commissions des finances et aux commissions d'enquête de la possibilité de demander des enquêtes à la Cour des comptes, a limité l'extension de la saisine au seul office d'évaluation des politiques publiques, excluant de ce fait les autres commissions permanentes.

La logique retenue par l'Assemblée nationale, qui consiste à faire de l'office d'évaluation des politiques publiques un instrument au service des organes existants du Parlement et, en particulier, des commissions, s'oppose à ce que l'office se voie confier un rôle d'arbitre – j'allais dire un rôle de filtrage – des besoins d'enquête de ces dernières.

C'est pourquoi, sauf à attribuer aux seules commissions des finances le soin de filtrer les demandes d'enquête des autres commissions, il paraît préférable de revenir au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3, sur lequel, je le rappelle, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

(L'amendement est adopté.)

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

Je mets aux voix l'article 2, modifié par l'amendement n° 3.

(L'article 2, ainsi modifié, est adopté.)

Article 3

M. le président. Je donne lecture de l'article 3 :

TITRE II

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

« Art. 3. – Il est inséré, après l'article 6 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, un article 6 *quinquies* ainsi rédigé :

« Art. 6 *quinquies*. – I. – Il est institué un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques composé de deux délégations constituées l'une à l'Assemblée natio-

nale et l'autre au Sénat. Chaque délégation est chargée, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de faire évaluer les résultats économiques et financiers de toute politique publique.

« 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 financées par moitié par chacune des assemblées.

« II. – Chaque délégation est composée du président de la commission des finances, président, ou de son représentant, du rapporteur général de la commission des finances, d'un membre de chacune des autres commissions permanentes, 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. – Pour chaque évaluation, les délégations peuvent faire appel à un ou plusieurs experts. Dans ce cas, elles définissent un cahier des charges.

« Les commissions compétentes peuvent désigner l'un de leurs membres pour suivre le déroulement de l'évaluation.

« IV. – Les délégations peuvent faire appel à la Cour des comptes, au commissariat général du Plan, aux inspections générales de l'Etat ou aux organismes administratifs remplissant des missions d'évaluation.

« V. – 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.

« VI. – Les délégations reçoivent communication de tous renseignements d'ordre administratif et financier de nature à faciliter leurs missions. Elles sont habilitées à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du principe de séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

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

« VIII. – Chaque délégation établit son règlement intérieur qui est soumis à l'approbation du bureau de l'assemblée à laquelle elle appartient.

« 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. »

M. Delalande, rapporteur, et M. Dominati ont présenté un amendement n° 4, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 3 :

« Art. 3. – Il est inséré, après l'article 6 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 précitée, un article 6 *quinquies* ainsi rédigé :

« Art. 6 *quinquies*. – I. – Il est créé une délégation parlementaire dénommée "office parlementaire d'évaluation des politiques publiques".

« L'office a pour mission d'informer le Parlement sur l'adéquation entre les moyens juridiques, administratifs ou financiers consacrés à toute politique publique trouvant ses fondements dans des ressources publiques, des prélèvements obligatoires ou des dispositifs légaux ou réglementaires, ou bien mise en œuvre par les organismes visés aux articles L. 111-3 à L. 111-5, L. 111-7, L. 111-8, L. 133-1 à L. 133-4 et L. 211-1 du code des juridictions financières et les effets qui étaient attendus de cette politique.

« Il fournit également au Parlement des études sur les moyens juridiques, administratifs ou financiers qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs assignés à toute politique publique visée à l'alinéa précédent.

« A cet effet, il recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations ainsi qu'à des simulations.

« II. – L'office est composé :

« – des présidents et des rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées ainsi que d'un membre de chacune de leurs autres commissions permanentes désigné par le bureau de cette commission, membres de droit ;

« – de huit députés et de huit sénateurs désignés, en tenant compte des membres de droit, de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel.

« Dans les mêmes conditions, sont désignés dans chaque assemblée huit 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 leur désignation.

« L'office est présidé, alternativement, pour un an, par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et le président de la commission des finances du Sénat.

« III. – L'office est assisté d'un conseil scientifique composé de personnalités choisies en raison de leurs compétences dans les domaines économique, social et financier ainsi qu'en matière d'évaluation.

« Le règlement intérieur de l'office, visé au paragraphe VII du présent article, arrête le nombre, les modalités de désignation et la durée des fonctions des membres du conseil.

« IV. – L'office est saisi par :

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

« – une commission spéciale ou permanente.

« V. – L'office reçoit communication de tous renseignements d'ordre administratif et financier de nature à faciliter sa mission. Il est habilité à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, réserve faite d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, d'autre part, du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

« En cas de difficultés dans l'exercice de sa mission, l'office en informe le bureau de l'assemblée concernée ou la commission qui l'a saisi, qui donnent à cette communication les suites qu'ils estiment appropriées.

« Pour la réalisation de ses études, l'office peut faire appel à des personnes ou à des organismes choisis en fonction de leurs compétences dans le domaine concerné.

« VI. – Les travaux de l'office sont communiqués à l'auteur de la saisine. Ils sont ensuite publiés, sauf décision contraire de l'office.

« VII. – L'office établit son règlement intérieur ; celui-ci est soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées.

« VIII. – L'office dispose d'un budget doté à part égale par les deux assemblées. Les conditions d'exécution de ses dépenses ainsi que les modalités de contrôle de ses comptes sont fixées par son règlement intérieur.

« Il peut s'assurer toute collaboration extérieure rémunérée qu'il estime utile. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur. Il s'agit d'un point qui a été longuement évoqué lors de la discussion générale.

Le Sénat a préféré la mise en place de deux délégations plutôt qu'un office unique, à l'instar de ce qu'il avait imaginé pour l'office d'évaluation de la législation. Or deux délégations qui émanent d'assemblées pouvant présenter des majorités différentes risquent d'être plus enclines à se livrer à une évaluation en termes d'opportunité politique qu'un office unique, assisté d'un conseil scientifique qui garantira l'objectivité et l'effectivité des critères d'évaluation. Par surcroît, d'éventuelles querelles entre des organes d'évaluation à la géométrie variable ne renforceraient vraisemblablement pas la crédibilité du Parlement et iraient à l'encontre des objectifs recherchés par la présente proposition de loi.

C'est pourquoi il apparaît préférable de s'en tenir à la structure de l'office commun adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture. Toutefois, il sera tenu compte de l'apport rédactionnel du Sénat dans deux cas : d'une part, la mention selon laquelle l'office peut recueillir l'avis de toute personne qu'il estime nécessaire a été supprimée ; d'autre part, la rédaction de la deuxième phrase du premier alinéa du paragraphe V a été modifiée pour des raisons essentiellement de construction grammaticale.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4, sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, ce texte devient l'article 3.

Vote sur l'ensemble

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

M. Michel Grandpierre. Le groupe communiste s'absent !

(L'ensemble de la proposition de loi est adopté.)

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures trente, est reprise à dix-huit heures quarante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

4

DÉCLARATION DE L'URGENCE D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant que le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (n° 2548).

Acte est donné de cette communication.

5

ASSOCIATION DE FINANCEMENT ÉLECTORALE

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi tendant à préciser la portée de l'interdiction faite à un candidat d'être membre de sa propre association de financement électoral (n°s 2564 rectifié, 2577).

La parole est à M. Pascal Clément, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Pascal Clément, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le garde des sceaux, mes chers collègues, le texte que notre collègue, le président Mazeaud, a déposé sur le bureau de notre assemblée est une proposition de loi interprétative qui tend à préciser la portée des dispositions de l'article L. 52-5 du code électoral. Cette initiative permet de sortir de l'impasse un certain nombre d'élus victimes d'une législation approximative – nous devons battre notre coulpe –, d'une interprétation administrative ambiguë et de décisions juridictionnelles fluctuantes.

La loi de 1990, dans un souci de clarification, a distingué les fonctions de candidat et celles de mandataire financier ou de membre d'association de financement. Ce mécanisme d'intermédiation a été aménagé par la loi du 19 janvier 1995, dont l'article 2, qui complète l'article L. 52-5 du code électoral, dispose : « Le candidat ne peut être membre de sa propre association de financement électoral. » Tous les malheurs viennent de l'expression : « le candidat », sans autre précision.

Deux questions se posent. Cette interdiction concerne-t-elle la seule tête de liste ou l'ensemble des colistiers ? S'il y a incompatibilité, celle-ci s'étend-elle à tous les colistiers, et quelle doit être la portée des sanctions ?

Je vais revenir rapidement sur ces trois raisons qui expliquent notre présence ici aujourd'hui.

D'abord, la législation est approximative. La loi n'est pas très claire – elle a été largement inspirée par le scrutin uninominal. L'analyse des articles L. 52-4 et suivants ne permet pas de trancher clairement et d'affirmer qu'il s'agit du candidat tête de liste ou des candidats au sein d'une liste.

L'approximation de la loi a donné lieu elle-même à une interprétation administrative ambiguë. Une circulaire du 1^{er} février 1995 du ministre de l'intérieur cherchant à préciser le sens de la loi a indiqué que, dans le cadre d'un scrutin de liste, seule la tête de liste est empêchée d'être membre de sa propre association de financement. On n'imagine pas qu'un maire ou un candidat soit allé au-delà et ait pu concevoir que cette circulaire avait donné une mauvaise interprétation de la loi. Chaque candidat, chaque élu sortant s'est contenté de s'en remettre aux déclarations écrites du gouvernement de l'époque.

La troisième raison de notre présence ici n'est pas la plus rassurante : les décisions juridictionnelles sont fluctuantes. Les verdicts des tribunaux administratifs saisis par la commission des comptes de campagne sont loin d'être univoques, même si la majorité d'entre eux a confirmé le rejet des comptes. Mais cinq jugements des tribunaux administratifs de Paris, Poitiers et Besançon ont conclu en sens inverse. En quelque sorte, vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà ! Certains candidats étaient donc déclarés en situation régulière, mais la plupart des élus confrontés à ce problème devaient faire appel devant le Conseil d'Etat.

Dans ce contexte, le tribunal administratif de Lille a eu l'intelligence de demander, le 7 décembre 1995, l'avis du Conseil d'Etat, en application de l'article 12 de la loi du 31 décembre 1987, qui prévoit que, sur une question de droit présentant une difficulté sérieuse et donnant lieu à de nombreux litiges, on peut solliciter l'avis de la Haute juridiction.

M. Pierre Mazeaud, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*. Ou celui des cours administratives d'appel !

M. Pascal Clément, *rapporteur*. Le Conseil d'Etat a déclaré sans ambiguïté que la commission nationale des comptes avait eu raison de rejeter tous les comptes au motif qu'un colistier était membre d'une association de financement ou mandataire financier. La Haute juridiction a également précisé que, par « candidat », il fallait entendre toute personne figurant sur la liste.

Cette interprétation rigoureuse de la loi oriente désormais les jugements des tribunaux administratifs qui pourraient être saisis et, surtout, lie le Conseil d'Etat lui-même, qui, en appel, doit rendre plusieurs arrêts dans les semaines qui viennent.

Je rappelle que, sur 240 comptes de campagne rejetés, soixante-quinze l'ont été au titre de la composition irrégulière de l'association ; treize maires élus sont concernés. Par ailleurs, cinquante-huit comptes ont été rejetés du fait de l'existence d'un colistier mandataire financier ; cinq maires élus sont concernés.

Tout en gardant à l'esprit que la moralisation de la vie publique est un impératif catégorique, le législateur ne pouvait pas rester indifférent ni insensible à la situation d'élus victimes de l'incertitude des textes et sous la menace de sanctions particulièrement sévères : inéligibilité d'un an et non-remboursement de 50 p. 100 du plafond

des dépenses électorales. C'était totalement disproportionné, eu égard à la bonne foi patente de ces élus ou de ces candidats.

M. Jean-Claude Lefort. Comment pouvez-vous le prouver ?

M. Pascal Clément, *rapporteur*. Je me fonde sur le caractère flou de la loi.

Le président Mazeaud propose à l'Assemblée nationale deux articles. Le premier « purge » de nombreux cas en évitant à des candidats élus d'être condamnés de façon disproportionnée au motif que figurait sur leur liste un membre d'une association de financement, que celui-ci ait été élu ou non. La rédaction est moins sévère que l'interprétation du Conseil d'Etat. Un de nos collègues a déposé un amendement, très cohérent avec la proposition de loi de Pierre Mazeaud, étendant cette disposition aux mandataires financiers personnes physiques.

En revanche, l'article 2 revient à l'interprétation du Conseil d'Etat et dispose très clairement que, demain, pour tout scrutin de liste, qu'il s'agisse d'élections municipales ou d'élections régionales, aucun colistier ne pourra appartenir à une association de financement électorale ou être lui-même mandataire financier personne physique.

Tel est l'esprit de cette proposition de loi interprétative. Dans un but de justice, elle vise à ne pas sanctionner des élus dont, je le répète, la bonne foi est évidente.

M. Jean-Claude Lefort. Selon vous.

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux, ministre de la justice.

M. Jacques Toubon, *garde des sceaux, ministre de la justice*. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, l'exposé des motifs de la proposition de loi de Pierre Mazeaud et le rapport de Pascal Clément me dispenseront de m'étendre sur les circonstances dans lesquelles cette proposition de loi vous est présentée. Je le dis d'emblée sous réserve des modifications proposées par la commission, le Gouvernement adhère complètement à l'objectif visé et au fond de ce texte.

Il s'est cependant interrogé sur deux points importants : la constitutionnalité du texte qui vous est soumis...

M. Jean-Claude Lefort. Ah !

M. le garde des sceaux. ... et l'adéquation de la réforme à l'objectif visé.

En examinant ces deux points, je pourrai expliciter le sens de cette proposition de loi tendant à modifier la loi du 19 janvier 1995.

S'agissant de la constitutionnalité,...

M. Jean-Claude Lefort. Vous ne pouvez être à la fois juge et partie !

M. le garde des sceaux. ... l'interrogation porte sur l'article 1^{er}.

Je ne crois pas qu'on puisse soutenir, malgré certaines analogies apparentes, que la proposition de loi du président Mazeaud entre dans la catégorie des lois dites de « validation ». Au demeurant, en serait-il ainsi, je rappelle que la constitutionnalité de celles-ci a été admise dans un certain nombre d'hypothèses par le Conseil constitutionnel, qui a fixé les principes de sa jurisprudence en la matière par sa décision n° 80-119 du 22 juillet 1980.

Mais il ne me paraît pas qu'il y ait « validation » pour deux raisons.

D'abord, il n'y a pas à proprement parler d'acte à valider : il s'agit de confirmer non la légalité d'un acte administratif mais le résultat d'une élection. En outre, il n'y a pas eu d'annulation d'une élection par une décision de justice définitive. Les jugements des tribunaux administratifs sont frappés d'appel devant le Conseil d'Etat, mais celui-ci n'a pas rendu de décision et a simplement donné un avis qui n'est pas assorti de l'autorité de la chose jugée.

La proposition de loi constitue, ainsi que le précisent tant son exposé des motifs que le texte de l'article 1^{er}, une simple disposition interprétative.

Les critères qui gouvernent la constitutionnalité des lois de validation sont donc inopérants en la circonstance.

En fait, la difficulté éventuelle, du point de vue de la constitutionnalité, est d'un autre ordre ; elle tient aux effets nécessairement rétroactifs du texte proposé, destiné à régir la situation de candidats à des élections passées, et qui ont donc déjà eu lieu.

Dans sa décision du 22 juillet 1980, le Conseil constitutionnel a estimé que le fait qu'une loi intervienne « dans une matière ayant donné lieu à des recours actuellement pendants n'est pas de nature à faire regarder cette loi comme non conforme à la Constitution. »

Certes, le Conseil constitutionnel a exclu qu'il puisse en être ainsi en matière pénale, et vous savez qu'il a, par ailleurs, procédé à un important rapprochement entre le régime des sanctions administratives et celui des sanctions pénales.

Or il est certain que la matière qui nous occupe est caractérisée par l'existence de lourdes sanctions administratives : inéligibilité et absence de remboursement des frais de campagne en cas de rejet du compte de campagne.

M. Jean-Claude Lefort. Absolument !

M. le garde des sceaux. La question mérite donc d'être posée de la conformité de la proposition de loi au principe constitutionnel de non-rétroactivité de la loi pénale ou, plus globalement, des lois qui portent sanctions. Mais, précisément, le texte envisagé tend à l'adoption d'une disposition qui s'analyse, selon l'expression consacrée, en « une loi plus douce », laquelle échappe au principe de non-rétroactivité. En conséquence, il ne me paraît pas que puisse subsister le moindre doute sur la constitutionnalité de la proposition de loi que vous examinez.

J'en termine avec l'article 1^{er} en vous disant que le Gouvernement est favorable à l'extension, retenue par votre commission des lois, de la disposition interprétative qu'il comporte à la situation où le candidat a désigné son propre mandataire financier comme colistier. Cette extension participe de la logique du mécanisme institué par la proposition de loi.

L'article 2 m'amène à ma seconde interrogation : le texte est-il adapté à l'objectif recherché qui est, pour l'avenir, de lever toute ambiguïté et d'exprimer exactement la volonté du législateur ? Il serait en effet fâcheux, après avoir précisé la portée de la loi du 19 janvier 1995 sur certains points, que la formulation retenue fasse naître de nouvelles difficultés d'interprétation. Je pense que l'on peut écarter rapidement une première interrogation concernant les suppléants. Il va sans dire que lorsque le candidat a un suppléant, ce qui est le cas pour les élections législatives, celui-ci doit se voir réserver le même sort que le colistier dans les élections au scrutin de liste.

Plus importante me paraît être la question de la détermination précise du champ d'application de l'incompatibilité entre la qualité de candidat et celle de membre de l'association de financement dans l'hypothèse d'un scrutin de liste.

En premier lieu, se pose la question de la détermination de la date à laquelle s'apprécie l'incompatibilité. La désignation d'un mandataire financier ou la constitution d'une association de financement peut se situer un an avant le scrutin en vue duquel ces procédures sont mises en œuvre ou, en tout état de cause, très en amont du scrutin dans le temps.

Bien avant le scrutin, une personnalité, soit de son propre chef, soit mandatée par un parti politique, va créer la structure juridique susceptible de recueillir des fonds en vue du financement de sa campagne. Cette formalité aura lieu, pour un scrutin de liste, à un moment où l'on ignore qui figurera en définitive sur la liste des candidats. A ce moment-là, le candidat tête de liste lui-même n'a aucune certitude quant à la composition de sa liste, laquelle dépendra largement des alliances politiques qui pourront être conclues, des souhaits des états-majors des partis lui apportant leur soutien,...

M. Jean-Claude Lefort. Magouilles !

M. le garde des sceaux. ... ou de bien d'autres facteurs locaux ou personnels. En réalité, les noms des colistiers ne seront exactement connus qu'à la date du dépôt de la candidature de la liste. Or, à cette date, il peut très bien se faire que le mandataire financier déclaré par le candidat tête de liste plusieurs mois auparavant, ou que tel ou tel membre de son association de financement électorale, soient appelés à figurer sur la liste. Dès lors, la question se pose de savoir si le mandataire financier ou le membre de l'association de financement électorale désireux de se porter candidat sur une liste peuvent abandonner leurs fonctions le jour du dépôt de la candidature sans porter atteinte à la validité du compte de campagne de la liste déposé par le candidat tête de liste après le scrutin.

Mais il faut avoir présent à l'esprit que l'article L. 52-5 du code électoral ne concerne pas les seules élections au scrutin de liste et que la question se pose dans les mêmes termes pour les scrutins uninominaux pour lesquels il est difficile d'envisager que le candidat suppléant puisse avoir été membre préalablement de l'association de financement de la campagne du candidat. Je sais qu'un amendement a été déposé sur cette délicate question et j'aurai l'occasion de m'en expliquer plus avant lors de sa discussion.

En second lieu, votre commission des lois a souhaité ne pas limiter l'interdiction à la seule association de financement créée initialement, mais l'étendre à toutes les associations soutenant la liste à un moment ou un autre. Votre commission a entendu ainsi ménager l'hypothèse des fusions de listes, qui n'avait pas été spécifiquement visée dans la proposition initiale. Le Gouvernement estime cette précision nécessaire et adhère totalement aux vœux de la commission. Il doit être clairement entendu, dans la rédaction proposée, que l'interdiction s'applique à la propre association du candidat ainsi qu'à toute association le soutenant ou soutenant la liste à laquelle il appartient. Il est également clair que l'interdiction n'est pas limitée aux associations soutenant le seul candidat tête de liste mais qu'elle s'applique également aux associations d'un quelconque des candidats de la liste ou de la liste elle-même.

Enfin, la proposition de loi entend assimiler pour l'avenir, comme elle l'a fait pour la disposition interprétative de l'article 1^{er}, la situation des membres d'une association de financement à celle des mandataires financiers des candidats. Sur ce point encore, le Gouvernement se range au texte de votre commission des lois.

Je crois donc que le dispositif prévu est de nature à répondre à l'ensemble des interrogations qui ont pu naître ces dernières semaines et qu'il permettra tant de remédier aux différences de traitement engendrées par les difficultés d'interprétation de la loi, et que Pascal Clément a bien mises en lumière, que d'assurer dorénavant une application du texte conforme à la volonté du législateur.

Telles sont mesdames, messieurs les députés, les observations que je souhaitais formuler au seuil de cette discussion. Encore une fois, le Gouvernement tient à saluer cette initiative parlementaire due au président de la commission des lois qui, dans des conditions remarquables de célérité, assurera, par la clarification qu'elle apporte, une réelle pérennité à des dispositions qui ont été faites pour moraliser la vie politique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Raoul Béteille.

M. Raoul Béteille. Après les explications très complètes du rapporteur, M. Pascal Clément, et après les propos que vient de tenir M. le garde des sceaux, mon intervention sera tellement brève, monsieur le président, que je vous demande la permission de ne pas monter à la tribune.

J'ai été particulièrement frappé par l'exactitude de l'historique auquel il a été procédé et par celle des remarques juridiques, notamment s'agissant de la « loi plus douce », que l'on appelait, lorsque j'étais à la faculté, la *lex mitior*.

M. le garde des sceaux. C'est beaucoup mieux !

M. Raoul Béteille. On nous a dit que nous devons battre notre coulpe et je reconnais que si quelqu'un doit le faire avant les autres, c'est peut-être moi puisque j'étais le rapporteur de la loi sur le financement de la vie politique.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. En 1995 !

M. Raoul Béteille. Vous vous souviendrez peut-être que j'étais un peu réservé sur l'opportunité de ce texte, mais je n'ai absolument pas vu l'ambiguïté de l'article L. 52-5 du code électoral. Je me suis trompé puisque l'interprétation donnée par la circulaire du 1^{er} février 1995 est contraire à celle que le Conseil d'Etat a été appelé à donner par la suite et c'est ce qui va motiver mon vote.

En outre, il m'a semblé indispensable de rétablir l'équilibre entre l'article 1^{er} et l'article 2, c'est-à-dire entre ceux qui ont commis l'erreur d'inscrire un membre de leur association de financement sur leur liste et ceux qui y ont mis leur mandataire financier, personne physique. Tel est l'objet d'un amendement que j'ai déposé.

Le groupe du RPR votera ce texte.

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Ce débat aura au moins le mérite de rappeler qu'il existe, en France, une législation sur le financement de la vie politique. Je le dis car cela n'est pas apparu évident au cours des derniers mois, voire des dernières années. Et pourtant, cette législation existe, ce qui mérite d'être mis en évidence car ce n'est pas le cas dans tous les pays démocratiques. Je regrette d'ailleurs que l'on n'ait pas souligné toute sa dimension et toute sa valeur à l'occasion des différents textes ayant permis son élaboration, d'abord parce que c'était une initiative des socialistes.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Le premier texte date de février 1988 !

M. Bernard Derosier. En effet, et le Président de la République s'appelait alors François Mitterrand.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Et le Premier ministre Jacques Chirac !

M. Bernard Derosier. En 1990, nous étions à l'époque du gouvernement de Michel Rocard et en 1995 le Président de la République était toujours François Mitterrand.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Ce n'est pas le Président qui fait la loi !

M. Bernard Derosier. Il s'agissait donc d'une initiative des socialistes qui, à mes yeux, n'a pas été suffisamment valorisée. C'est un peu l'histoire du train qui arrive à l'heure : on n'estimait pas forcément nécessaire de justifier l'existence de ce texte.

M. André Fanton. On voit que vous ne prenez pas souvent le train ! (*Sourires.*)

M. Bernard Derosier. Pas avec vous, monsieur Fanton, car nous n'allons pas dans la même direction, mais je le prends toutes les semaines. J'utilise les services publics. Merci de ne pas m'interrompre !

Le présent texte n'a qu'une importance relative, mais il aura au moins le mérite d'éviter les lourdes conséquences qu'impliquent les interprétations différentes des tribunaux administratifs – le rapporteur a énuméré ces décisions contradictoires – et du Conseil d'Etat. Etant député de la deuxième circonscription de Lille, je me réjouis que ce soit le tribunal administratif de cette ville qui ait enclenché la procédure nous amenant aujourd'hui à délibérer. Car le risque était grand de créer des inégalités. En effet, la situation des élus aurait été appréciée différemment selon le tribunal administratif appelé à se prononcer.

Pour ma part, je ne serai pas aussi sévère que notre rapporteur lorsqu'il parle de législation approximative. Je ne suis pas de ceux qui aiment se flageller eux-mêmes ou qui considèrent, peut-être par influence judéo-chrétienne, que c'est d'abord leur faute avant de savoir s'il n'y a pas des responsabilités ailleurs. Le texte en question a été présenté par un gouvernement et la responsabilité doit être pour le moins partagée.

M. Pascal Clément, rapporteur. Monsieur Derosier, c'était une proposition de loi. J'ai de bonnes raisons de le savoir !

M. Bernard Derosier. Je remercie le président de la commission des lois d'avoir pris l'initiative, qui nous amène à délibérer aujourd'hui, et surtout de s'être ainsi présenté comme le défenseur des élus locaux. Ce n'est pas dans ses habitudes, et il est parfois sévère à leur égard. Mais là, il est parti, tel d'Artagnan ou Don Quichotte – vous choisirez le personnage qui vous est le plus sympa-

thique, monsieur le président Mazeaud – et a déposé cette proposition de loi, au demeurant intéressante. Je le félicite, car il avait déjà dû faire face à quelques difficultés sur une précédente proposition de loi. Il a néanmoins réitéré son initiative, cette fois, dans un autre domaine, et il semble que la démarche puisse aboutir. Je ne sais pas s'il lui a fallu pour cela distribuer quelques noisettes ici et là, puisque j'ai lu dans un journal satirique qu'il avait une certaine prédilection pour ces fruits. (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Vous avez de mauvaises lectures !

M. Bernard Derosier. Le texte initial a donné lieu à trois interprétations : celle du ministère de l'intérieur, celle de la Commission nationale des comptes de campagne et celle du Conseil d'Etat. D'une certaine façon, tout est né de l'ambiguïté de la circulaire du 1^{er} février 1995. Ce jour-là, M. Pasqua n'a pas été bien inspiré car l'application stricte de cette circulaire a amené certains candidats à ce croire au-dessus de tout soupçon.

Y a-t-il ambiguïté sur d'autres dispositions ? On peut se poser la question. J'insiste pour que le Gouvernement, mieux placé que le législateur pour examiner les textes votés – l'office destiné à évaluer la législation n'est pas encore en place – s'assure que demain d'autres dispositions ne seront pas interprétées différemment d'un tribunal administratif à l'autre, ce qui créerait une situation comparable à celle que nous vivons. J'attends donc des garanties du Gouvernement sur ce point.

Qu'allons-nous faire lorsque nous nous prononcerons tout à l'heure sur cette proposition de loi ? D'abord, puisque c'est l'ordre des articles, nous allons valider les erreurs d'interprétation provoquées par l'initiative gouvernementale, dont j'ai parlé. Ensuite, nous allons clarifier les règles qui doivent être prises en considération en matière électorale. Lors de ses réunions, hier et ce matin, la commission a été invitée à aller plus loin que n'était allé l'auteur de la proposition de loi. En disant cela, je pense à un amendement de M. Bonnacarrère visant à interdire que l'on démissionne de l'association de financement. Nous y avons vu une grave entorse à la législation sur le droit d'association mais, fort heureusement, la commission des lois n'a pas retenu cet amendement.

En revanche, la commission a introduit une référence explicite au mandataire financier en adoptant un amendement présenté par M. Béteille. Je considère qu'elle est ainsi allée plus loin que la proposition. Quelle était l'intention du législateur en janvier 1995 ? Il voulait que soient clairement dissociés le financement de la campagne électorale et l'action politique, la responsabilité politique de l'élu. Le mandataire financier, ce n'est pas n'importe qui. Ce n'est pas le membre de l'association de financement qui a apporté son concours à la structure mise en place pour le financement des campagnes électorales. Il me semblerait tout à fait mal venu de valider, par ce texte, les situations dans lesquelles le mandataire financier se trouve sur la liste. Tout le monde a présent à l'esprit un cas de figure bien connu, mais il y en a d'autres. Ceux qui ont inscrit sur leur liste leur mandataire financier n'ont respecté ni l'esprit ni la lettre de la loi en matière de dissociation entre le financement de la campagne électorale et la campagne politique proprement dite. Autant il nous a semblé nécessaire d'apporter la clarification qui nous est proposée, autant cet amendement nous interpelle. Dans l'hypothèse où il serait adopté nous serions donc beaucoup plus réservés quant à notre vote final.

M. Pascal Clément, rapporteur. Faux-derche !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Mais vous aviez voté l'amendement en commission !

M. le président. La parole est à M. Yves Rousset-Rouard.

M. Yves Rousset-Rouard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je veux dire tout d'abord le sentiment de satisfaction partagé par une grande majorité sinon par l'ensemble d'entre nous, à l'annonce de la décision du Gouvernement d'inscrire cette proposition de loi à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale aujourd'hui.

L'adoption de ce texte devrait permettre de mettre un terme à la confusion et aux remous créés par l'avis du Conseil d'Etat du 5 février dernier.

En commençant, il me semble important de rappeler l'imprécision – pour ne pas dire le flou – des bases textuelles qui ont induit en erreur non seulement une centaine de maires de communes de plus de 9 000 habitants, mais aussi les éminents rédacteurs de la circulaire du ministère de l'intérieur en date du 1^{er} février 1995 ! (*Sourires.*)

En effet, les articles L. 52-4 à L. 52-8, et en particulier l'article L. 52-5 amendé par la loi du 19 janvier 1995, sont rédigés sans distinguer entre candidat tête de liste et autres candidats, y compris quand, dans le cas de scrutins plurinominaux, ils prévoient des formalités qui ne peuvent être accomplies que par la tête de liste.

En outre, sur ce fondement législatif adopté à la hâte à la fin de l'année 1994, la circulaire du ministère de l'intérieur, mise à jour au 1^{er} février 1995, a cru bon de préciser que « par candidat potentiel, il faut entendre, dans le cas d'un scrutin de liste, [la personne] qui envisage de prendre la tête d'une liste ».

En conséquence, sur ces bases textuelles relativement imprécises, la commission nationale des comptes de campagne a considéré que l'ensemble des colistiers étaient visés par l'interdiction. Elle a donc rejeté les comptes de campagne litigieux et saisi les tribunaux administratifs en tant que juges de l'élection. Or ces derniers se sont partagés sur l'interprétation de la disposition législative en question.

C'est devant cette divergence de jurisprudences, particulièrement choquante dans la mesure où certaines élections ont été définitivement validées, mais où certains tribunaux administratifs ont été jusqu'à prononcer l'inéligibilité pour un an des candidats dont l'élection était invalidée, que le tribunal administratif de Lille a décidé de solliciter, dans le cadre de la procédure contentieuse en cours, l'avis du Conseil d'Etat.

Cet avis, s'il n'a qu'une valeur consultative, détermine bien évidemment la solution juridique que la haute juridiction retiendra en appel.

En estimant que la loi du 15 janvier 1995 interdit à tous les membres d'une liste d'être membre de l'association de financement, le Conseil d'Etat menace d'inéligibilité de nombreux maires élus au printemps de 1995 et prive certains candidats du remboursement par l'Etat d'une partie de leurs dépenses de campagne. Or ni la bonne foi de ces élus ni la régularité de leurs comportements ne sont en cause.

C'est donc pour corriger les conséquences de cette interprétation, stricte, sinon restrictive, et opposée à celle du ministère de l'intérieur, que le président de la commission des lois, M. Pierre Mazeaud, a déposé la présente proposition de loi, qui tend à lever l'ambiguïté résultant de l'emploi du singulier dans la phrase : « le

candidat ne peut être membre de sa propre association de financement électoral », dans l'article L. 52-5 du code électoral, dans l'hypothèse d'un scrutin de liste.

Le texte qui nous est soumis comporte donc une disposition interprétative aux termes de laquelle l'interdiction d'appartenir à sa propre association de financement ne s'applique qu'au candidat tête de liste pour les élections municipales dont le dépôt de candidature a eu lieu avant le 5 février 1996. Cela concerne donc les élections municipales de juin 1995 ainsi que les éventuelles élections partielles qui ont pu avoir lieu depuis. La disposition vise ainsi à uniformiser les situations des élus concernés.

D'aucuns diront qu'il s'agit d'une mauvaise solution – ou d'une solution partielle – à un vrai problème. Que dire alors des conséquences, graves pour l'ordre public, qui découleraient de l'application de la décision que rendra la haute juridiction administrative dans les jours à venir ? Tous les maires concernés, élus régulièrement, devraient-ils être non seulement invalidés mais encore déclarés inéligibles moins d'un an après leur élection, au motif qu'ils auront eu l'imprudence de penser que l'interdiction posée par l'article L. 52-5 du code électoral ne s'appliquait qu'au seul candidat tête de liste ? Ceux qui auront fait le choix inverse en retenant l'interprétation la plus large, selon laquelle la prohibition s'applique à tous les membres de la liste, auront été bien inspirés !

Le consensus entre les groupes parlementaires résulte de la volonté de ne pas introduire de différence de traitement juridique entre des élus de bonne foi désignés dans des conditions claires par les électeurs pour assurer pendant six ans la gestion de leur commune.

L'adoption de ce texte ne saurait pour autant être assimilée à quelque auto-amnistie ou à un sentiment d'indulgence corporatiste. D'ailleurs, je crois que très peu de nos collègues sont concernés par cette situation.

Mais, en attendant, il répond à une évidence. Ce que le Parlement a fait, il peut le défaire : à tout le moins, le législateur doit préciser sa volonté lorsque l'interprétation du droit par les tribunaux aboutit selon les cas à une décision ou à son contraire.

Il s'agit bien d'assurer l'égalité des candidats et des élus devant la loi et de confirmer le vote des électeurs pour les élections concernées jusqu'au 6 février 1996.

Toutefois, au-delà de cette initiative législative de clarification, que l'UDF soutient, il faudra bien que le Parlement se saisisse à nouveau dans des délais brefs du bilan de l'application des règles juridiques financières régissant l'exercice de la vie démocratique. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Royer.

M. Jean Royer. Mes chers collègues, il m'a paru intéressant de vous communiquer un document exprimant l'avis du président de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour bien ressentir l'intérêt de l'action législative menée aujourd'hui.

Le président écrit :

« L'origine de cette difficulté » – dont nous parlons aujourd'hui – « qui concerne plusieurs dizaines d'élus, réside dans la rédaction même, pour le moins imprécise, de la loi, sur le problème des associations de financement.

« La commission que je préside a sur ce point pris position quant à l'interdiction de l'appartenance de candidats à ces associations, tout au moins concernant les

organes d'administration ou de direction : président, trésorier, membre du bureau. Elle a considéré que l'ensemble des membres de la liste étaient des candidats et en a tiré la conclusion qu'un compte affecté par cette irrégularité – qui peut n'être que formelle – ne remplissait pas les conditions exigées par le législateur.

« Les tribunaux administratifs ont, sur ce point, des positions extrêmement divergentes, suivant ou non la commission, allant quelquefois plus loin qu'elle. Le Conseil d'Etat, saisi de ce problème de principe, vient de rendre son avis sur cette question. Bien évidemment, la commission ne peut que se ranger à l'avis rendu par la haute juridiction, » – et voici ce qui est très important : « souhaitant seulement que le texte en question soit amendé pour que disparaissent les ambiguïtés qui sont à l'origine de ces problèmes. »

Il ne s'agit donc pas ici de proposer un traitement de faveur, mais d'entamer une démarche d'équité que la commission elle-même a souhaitée.

Je voudrais enfin poser une question au président de la commission ainsi qu'à son rapporteur.

Lorsque l'origine du litige aura été, en quelque sorte, supprimée, comment remboursera-t-on les dépenses effectuées ? Faudra-t-il repasser devant la commission pour qu'elle rende un second avis sur les comptes, qui serait évidemment accepté, de façon que l'Etat rembourse la moitié du montant des dépenses ? Quel processus devra-t-on suivre pour tenir compte à la fois de l'invalidation et du non-remboursement, et faire en sorte qu'ils soient situés sur le même plan ?

M. le président. La parole est à M. Michel Grandpierre.

M. Michel Grandpierre. Monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais vous faire part aussi objectivement que possible de l'appréciation des députés communistes sur cette proposition de loi : plus nous l'examinons, plus elle nous apparaît comme appelant des réserves, et non pas parce que notre groupe avait voté contre la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique – c'était pour des raisons sans rapport avec le débat d'aujourd'hui.

La loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique concernait divers problèmes d'une actualité brûlante. L'Assemblée s'y était davantage concentrée que sur la question à l'ordre du jour d'aujourd'hui. Je pense en particulier à l'interdiction des dons des entreprises aux candidats et aux partis politiques.

Il n'y a aucun rapport non plus entre ce texte et la proposition de loi que l'Assemblée examinera demain sur la responsabilité pénale qui peut peser sur les élus en cas de négligence.

Je le précise pour qu'on ne fasse pas d'amalgame entre, d'un côté, les risques, non du métier, mais du mandat, quand le maire est poursuivi pénalement pour des faits qui excèdent à l'évidence sa responsabilité personnelle et, de l'autre, un problème où la vigilance du citoyen-candidat est directement sollicitée.

Selon l'article 52-5 de la loi de janvier 1990, « l'association de financement électoral doit être déclarée selon les modalités prévues par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. La déclaration doit être accompagnée de l'accord écrit du candidat ». En vertu de la loi ajouté : « le candidat ne peut être membre de sa propre association de financement électoral ». Cela dit, il est exact que la lecture implicite du pluriel du mot « candidat » écrit au singulier n'a pas donné lieu à un

débat très vif. Peut-être parce que tout le monde était d'accord ? L'article a, en effet, été voté sans aucune critique et à l'unanimité. Il n'allait pas à contre-courant du texte mais s'inscrivait dans sa logique de prévention des scandales politico-financiers.

Pour autant, je ne suis pas sûr que le texte soit aussi imprécis que le président de la commission des lois veut bien le dire. Il a raison de souligner que les bons sentiments ne suffisent pas à produire une législation de qualité. Mais ne cherche-t-on pas, pour les besoins de la cause, à trouver une rédaction ambiguë dans un texte qui semble pourtant suffisamment clair ? L'erreur du ou des candidats est-elle intentionnelle ou non, de bonne foi ou non ? La question est hors sujet. Quand on brûle un feu rouge, c'est le fait qui est sanctionné.

M. Jean-Claude Lefort. Voilà !

M. Michel Grandpierre. On ne peut s'en exonérer qu'en invoquant un cas de force majeure. Mais qu'on ait ou pas l'intention de porter préjudice à autrui n'entre pas en ligne de compte. Le code électoral n'a pas l'ambiguïté qu'on veut lui prêter.

M. Georges Sarre. Absolument !

M. Michel Grandpierre. Sans faire de publicité, je relève par exemple que la lettre du Cidef, cette excellente publication hebdomadaire de l'association nationale des élus communistes et républicains indiquait, dans son numéro du 9 janvier 1995 : « S'agissant de l'obligation de se doter d'une association de financement, la nouvelle loi précise que le ou les candidats ne peuvent pas en être membres ».

M. Claude Malhuret. Mais enfin ! La loi n'était pas encore votée !... Elle l'a été le 15 !

M. Michel Grandpierre. Certes, la loi emploie le singulier : « Le candidat ne peut être membre de sa propre association de financement électoral. » Mais pour savoir si le texte s'applique à la seule tête de liste ou à tous les candidats, il suffit de se reporter aux autres dispositions du code électoral. Par exemple, l'article L. 260 précise que, pour les élections municipales, « le mode de scrutin est de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir ». Des dispositions identiques existent pour les autres scrutins de liste régionaux ou européens.

C'est d'ailleurs le bon sens : celui qui est le dernier d'une liste, avec peu de chances d'exercer un mandat, n'en est pas moins un candidat. Il n'a pas d'autre appellation. Le seul des co-listiers qui peut avoir un qualificatif supplémentaire, c'est celui qui est candidat tête de liste parce qu'il a certaines obligations légales et réglementaires à remplir.

Le Parlement a clairement souhaité instaurer une incompatibilité entre les fonctions de mandataire financier et de candidat, qu'il soit tête de liste ou co-listier, en position d'éligibilité ou dernier de la liste.

C'est d'autant plus normal que des personnalités connues sont traditionnellement sur une liste pour aider à rassembler des voix sur celle-ci, sans avoir de chance d'être élu. S'agissant de questions financières, la place sur la liste n'a que peu d'importance. Ou on est candidat, ou on ne l'est pas. Le seul fait qui pourrait rendre l'erreur de certains candidats excusable, et je reconnais qu'il n'est pas anodin, en raison de la fiabilité de ses appréciations, ce n'est pas la rédaction de la loi mais son interprétation par le ministère de l'intérieur, dans la circulaire d'application et les informations données par les préfetures aux candidats.

En l'occurrence, je ne prétends pas arbitrer entre le ministère de l'intérieur et le Conseil d'Etat pour donner raison à ce dernier, ainsi qu'à la commission nationale des comptes de campagne.

Il me semble que le Conseil d'Etat n'a nullement fait de surenchère par rapport à la loi. Il a compris exactement quelle avait été l'intention du législateur, telle qu'elle ressort des travaux préparatoires. D'ailleurs, si la loi est rigoureuse, c'est une tradition liée au respect du suffrage universel. Si n'importe quel candidat aux municipales n'a pas de lien domiciliaire avec la commune, toute la liste sera invalidée, et on procédera à des élections partielles.

Certes, ceux qui ont été candidats et membres de leur association financière électorale, ne doivent pas être montrés du doigt comme des criminels ; pour autant, ils n'ont pas respecté la loi. Ce qui est gênant, c'est qu'en l'occurrence, le nombre d'élus et de communes concernés serait déterminant pour que le Parlement légifère à nouveau.

Il y a eu mille scrutins municipaux pour les villes de plus de 9 000 habitants, soit environ 4 000 comptes de campagne. Le chiffre de plus de cent trente a été avancé mais il semble que sur cinquante comptes de maires rejetés, une vingtaine l'auraient été au motif de l'appartenance à l'association de financement. Il serait d'ailleurs souhaitable d'en connaître le nombre exact.

M. André Fanton. 150 !

M. Michel Grandpierre. On nous dit que l'erreur serait vénielle. C'est une appréciation. Le Parlement vote chaque année des dizaines de lois dont les manquements entraînent des sanctions diverses, sans que le caractère véniel de leur inobservation vaille au contrevenant d'être exonéré ou amnistié.

En réalité, la proposition de loi a pour seul et unique objectif de valider des élections, et donc d'éviter que les électeurs soient à nouveau appelés à retourner aux urnes.

Ce n'est pas juste, et cela ternira seulement encore plus l'image du Parlement qui se doit d'être irréprochable.

Les députés communistes ont toujours combattu toutes les lois d'amnistie.

M. Jean-Claude Lefort. Très bien !

M. Jacques Limouzy. Cela n'a rien à voir !

M. Michel Grandpierre. Vous comprendrez donc qu'ils ne pourront cautionner cette proposition de loi ni par ailleurs la tentative qu'elle pourrait être de rendre service au Front national...

M. Jean-Claude Lefort. Voilà !

M. Michel Grandpierre. ... puisque, si diverses communes sont concernées, le Conseil d'Etat devrait prochainement confirmer l'invalidation du maire du Front national de Toulon en raison de l'appartenance de son ancien mandataire financier à sa liste électorale.

Les députés communistes ne peuvent en aucun cas, je le répète, cautionner cette évidente amnistie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des lois, mes chers collègues, si les bons sentiments ne suffisent pas à produire une législation de qualité – l'auteur s'est reconnu !... –, la route de l'enfer est pavée de bonnes intentions. C'est pourquoi je voterai contre cette proposition de loi.

L'article L. 52-5 du code électoral, tel qu'il résulte de la loi du 19 janvier 1995, serait imprécis ; je ne le crois pas. Lors du vote de la loi, il n'a fait l'objet d'aucune discussion. A ce moment où tous avaient en tête l'élection présidentielle, certes, mais aussi l'élection municipale, personne n'a jugé cette disposition ambiguë au regard du scrutin de liste.

Cette absence de débat s'interprète comme une parfaite compréhension de son contenu. D'ailleurs, la grande majorité des listes, et la quasi-totalité des maires élus l'ont correctement lu.

M. André Fanton. Mais il y a eu la circulaire !

M. Georges Sarre. Par ailleurs, les listes ont été déposées après la promulgation de la loi, et les membres d'une association de financement pouvaient parfaitement en démissionner s'ils étaient inscrits sur une liste.

M. Michel Grandpierre. Absolument !

M. Georges Sarre. L'argument sur le caractère imprécis de la loi ne tient donc guère. Mais il ne tient plus du tout en ce qui concerne les mandataires financiers qui ne sont que des trésoriers dont il a toujours été entendu que leurs fonctions devaient être strictement distinctes de celles des candidats.

M. Michel Grandpierre. Et oui !

M. Georges Sarre. C'était même, disons-le clairement, l'objet de la loi.

Autant le raisonnement du président Mazeaud, que je conteste sur le fond, peut se défendre, autant est inacceptable l'amendement de Raoul Béteille, voté en commission des lois, et étendant la mesure de clémence aux listes où se trouve le mandataire financier.

Dans tous les cas de figure, en reprenant un texte de loi voté il n'y a guère plus d'un an, le Parlement désavouerait, bafouerait les décisions d'une autorité administrative indépendante et de la plus haute juridiction administrative. Mais, plus grave, mes chers collègues, en ajustant la loi aux aléas et contingences du moment, la même assemblée, la même majorité prendrait le risque d'affaiblir la loi elle-même. Que deviendrait alors son caractère général, impersonnel et intemporel ?

Mais plus que ces motifs formels déterminants, ce sont les conséquences de cette clémence que je redoute. Certes, juridiquement, on ne peut pas parler d'auto-amnistie. Mais pour beaucoup cela y ressemble. Une fois encore, le trait de l'humoriste s'appliquera : « Ils résistent à tout, sauf à la tentation. » Et la tentation est grande, en effet, si je m'en rapporte à l'amendement relatif aux mandataires financiers, ou encore à l'amendement présenté par Alain Marsaud, et fort heureusement repoussé en commission, permettant au juge d'apprécier la faute en fonction de la bonne foi du candidat. La confiance des Français dans la vertu des hommes politiques est encore trop aléatoire pour permettre des jugements en opportunité.

Car l'essentiel est là, dans la crédibilité des hommes politiques face à une suspicion dont le président Mazeaud – vous voyez que je cite de bons auteurs – disait, le 12 décembre 1994, qu'elle se répandait comme une épidémie. Si nous voulons la combattre, nous ne pouvons pas accepter que le législateur revoie sans cesse son propre ouvrage.

Comme pour excuser toute cette démarche, le rapporteur fait mention du « propre manque de discernement » des candidats dans la construction de leur liste. Mais c'est

au contraire un fait aggravant : si les candidats et élus d'aujourd'hui manquent de discernement, peuvent-ils correctement administrer une commune ? (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Et les juges ?

M. Pascal Clément, rapporteur. Les juges ne jugent pas tous dans le même sens ! Vous détruisez votre propre argumentation, monsieur Sarre !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Vous ne démontrez que votre mauvaise foi !

M. Georges Sarre. Les élites municipales qui gouvernent la cité ne seraient-elles pas capables de comprendre la loi ? Franchement, monsieur Mazeaud, celui qui est incapable de comprendre un texte de cette nature ne peut pas être maire ; ce sont les premières éliminatoires. Alors que ces élites ont la charge d'édicter et de faire respecter les règles de la vie commune, elles ont failli à ce test élémentaire. Elles doivent donc être sanctionnées : dure est la loi, mais c'est la loi ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. André Fanton. M. Béteille, lui, n'aurait pas hésité à dire : *Dura lex, sed lex !*

M. le président. La parole est à M. le garde des sceaux.

M. le garde des sceaux. M. Royer a posé une question précise à laquelle je répondrai précisément. Il s'interroge sur les conditions dans lesquelles seront remboursées les dépenses électorales des candidats dont le compte de campagne a été rejeté par la commission nationale des comptes en raison de la méconnaissance de l'incompatibilité édictée par l'article L. 52-5 du code électoral.

L'article 52-11-1 prévoit effectivement que ne sont pas remboursés les candidats dont le compte de campagne a été rejeté. Mais c'est au juge de l'élection d'apprécier si c'est à bon droit que la commission a rejeté le compte. La décision de la commission ne s'impose pas au juge. On l'a bien vu puisqu'un certain nombre de tribunaux administratifs n'en ont pas tenu compte dans la période récente.

En conséquence, une fois cette proposition de loi adoptée et la loi promulguée, le Conseil d'Etat constatera que c'est à tort que le compte de campagne a été rejeté, et rien ne s'opposera alors au remboursement des dépenses électorales.

M. Jacques Limouzy. Très bien !

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

M. Pascal Clément, rapporteur. Monsieur le président, avant que nous n'abordions l'examen des articles, je me dois, en tant que rapporteur, de présenter les modifications apportées par la commission à la proposition de loi. En effet, l'Assemblée nationale est saisie en séance non pas du texte initial de la proposition, comme c'est le cas pour un projet de loi, mais du texte adopté par la commission.

Un mot auparavant pour répondre, moi aussi, à M. Royer. Le rapport précise bien qu'une fois les comptes adoptés et validés, le remboursement a automatiquement lieu. Le seul problème, c'est le délai. Et puisque vous êtes là, monsieur le garde des sceaux, je vous invite à rappeler ce qu'il en est à votre collègue de l'intérieur. Sept à huit mois sont déjà nécessaires pour

faire valider les comptes. Ensuite – c'est actuellement mon cas – on vous fait savoir que l'Etat n'ayant plus d'argent, il faudra attendre encore huit à dix mois. Bref, nous devons assurer la trésorerie.

M. André Fanton. C'est très regrettable ! Il faut que le ministère de l'intérieur se secoue !

M. Pascal Clément, rapporteur. Mais, cela mis à part, les maires n'ont pas lieu de s'inquiéter.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Quoi qu'il en soit, il faudra attendre la décision du Conseil d'Etat.

M. Pascal Clément, rapporteur. Dans le cas d'espèce, évidemment, le remboursement ne pourra intervenir qu'après l'arrêt rendu par le Conseil.

Mais j'en reviens aux modifications apportées au texte par la commission.

A l'article 1^{er}, notre collègue Raoul Béteille a proposé de prendre en considération non seulement le cas des membres de l'association de financement, mais aussi celui du mandataire financier, personne physique.

Sur ce point, monsieur Derosier, j'avoue avoir été stupéfait non pas par votre mauvaise foi – ce n'est pas le mot qui vient à l'esprit –...

M. Alain Marsaud. Oh si !

M. Pascal Clément, rapporteur. ... mais par le raffinement intellectuel dont votre explication témoigne. Pré-tendre en effet que pour le mandataire financier, personne physique, la faute est autrement plus grave que pour un membre de l'association de financement...

M. Bernard Derosier. Eh oui !

M. Pascal Clément, rapporteur. ... le *distinguo* est tellement subtil que je ne connais pas grand-monde à qui l'idée aurait pu traverser l'esprit. Mais, grâce à vous, nous avons là un nouveau sujet de méditation...

M. Bernard Derosier. J'en suis heureux !

M. Pascal Clément, rapporteur. En fait, de quoi s'agit-il ? Pourquoi, en tant que rapporteur, me suis-je permis de donner un avis favorable à l'amendement présenté en commission par M. Raoul Béteille ?

L'auteur de la proposition interprétative, M. Pierre Mazeaud, avait prévu le cas du mandataire financier à l'article 2, c'est-à-dire pour l'avenir. Mais il ne l'avait pas mentionné à l'article 1^{er}, applicable aux instances en cours. Il était donc nécessaire, et je suis sûr que M. Derosier sera sensible à cet argument juridique, de rétablir une harmonie entre les deux parties du texte. M. Béteille a simplement voulu combler ce petit déficit.

Sur le plan juridique, son amendement est parfaitement cohérent. Puisqu'il s'agit rigoureusement de la même responsabilité, on ne peut refuser de faire pour les uns ce que l'on fait pour les autres. Il n'est pas très honnête de dénoncer cette mesure, sauf à s'opposer à l'ensemble de la proposition, ce que j'admettrais. Je puis accepter, monsieur Derosier, que l'on fasse de la loi la même stricte lecture que le Conseil d'Etat. On peut s'appuyer par exemple sur l'article 12 de la loi de 1995. Mais soutenir que le membre de l'association pourrait ce que ne pourrait pas le mandataire financier... j'ai beau essayer de me mettre à votre place, de me glisser dans votre pensée, je n'arrive pas à la partager.

M. Bernard Derosier. Nous n'avons pas la même culture !

M. Pascal Clément, rapporteur. Il faut donc croire qu'il y a des raisons d'ordre politique. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Je ne vois pas d'autre interprétation possible de votre position.

Cela dit, si l'on en juge par la liste des élus concernés (*Protestations sur les mêmes bancs*), tout le monde conviendra que le groupe socialiste manque pour le moins d'esprit de camaraderie. C'est dommage ! Entre camarades, tout de même...

M. Bernard Derosier. Mise en cause personnelle, monsieur le président. Je demanderai la parole en fin de séance !

M. Pascal Clément, rapporteur. Ce n'est pas une mise en cause personnelle. Mais vous aurez la parole si vous le souhaitez.

M. le président. J'en jugerai.

M. Pascal Clément, rapporteur. Sur votre défaut d'esprit de camaraderie, vous avez un moyen de me donner tort, monsieur Derosier, c'est de vous rendre à mes arguments ! Car je vais vous donner les noms des cinq maires invalidés. Puisque chacun y pense, autant le dire ! Il s'agit de M. Joyandet, maire de Vesoul, RPR ; de M. Le Chevallier, maire de Toulon, Front national ; ...

Mme Véronique Neiertz. Ce n'est pas vraiment un camarade !

M. Pascal Clément, rapporteur. ... de M. Jean-Louis Frot, maire de Rochefort, divers droite ; et enfin de M. Marissiaux, maire de Bruay-sur-l'Escaut, socialiste.

M. Bernard Derosier. Apparenté seulement !

M. Pascal Clément, rapporteur. Soit ! Ainsi les choses sont claires. Je l'aurai dit publiquement et vous ne pourrez plus essayer de faire croire, car c'est bien votre arrière-pensée, que l'UDF et le RPR veulent juste faire une fleur au maire de Toulon !

M. Bernard Derosier. Mais si !

M. Georges Sarre. C'est du copinage !

M. Pascal Clément, rapporteur. Il y avait là une immense hypocrisie que je voulais dissiper. J'espère y avoir réussi.

M. Bernard Derosier. Le maire de Bruay était exclu du parti socialiste !

M. Pascal Clément, rapporteur. Il a été élu, malheureusement, par vos électeurs.

Mais j'en viens, monsieur le président, au deuxième amendement que la commission a adopté.

M. le président. Oui, que le rapporteur continue son raisonnement.

M. Bernard Derosier. C'est un provocateur, pas un rapporteur !

M. Pascal Clément, rapporteur. A l'article 2, la commission a adopté sur ma proposition un amendement qui interdit, en cas de fusion de listes, qu'un membre de l'association de financement qui soutenait la liste ayant fusionné avec celle de la tête de liste puisse être inscrit sur la liste fusionnée. Il s'agissait, là encore, de lever une ambiguïté de forme qui pouvait jouer de mauvais tours à des candidats de bonne foi.

Dans le même esprit, il a été prévu, conformément à la loi de 1990, de distinguer le mandataire financier du membre de l'association de financement, en se référant,

pour le premier, à l'article L. 52-6 et, pour le second, à l'article L. 52-5. C'est encore un amendement purement formel.

L'article 3, introduit sur ma proposition, étend les dispositions du texte aux territoires d'outre-mer et à Mayotte.

Enfin, dès lors que l'amendement de M. Raoul Béteille était adopté, il était nécessaire de changer le titre, qui fait désormais apparaître le mandataire financier, personne physique.

Tels sont, mes chers collègues, les amendements adoptés par la commission qui ont abouti au texte que nous allons examiner dans la discussion des articles.

M. André Fanton. Très bien !

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

M. le président. La commission considérant qu'il n'y a pas lieu de tenir la réunion prévue par l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant les articles de la proposition de loi dans le texte de la commission.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – Pour l'élection des conseillers municipaux dont le dépôt des candidatures a été antérieur au 5 février 1996, l'interdiction faite par l'article L. 52-5 du code électoral à un candidat d'être membre de sa propre association de financement ne s'applique qu'au candidat tête de la liste. Pour la même élection, un candidat tête de liste peut avoir désigné un des membres de la liste comme mandataire financier.

« Ces dispositions de portée interprétative s'appliquent aux instances en cours devant les juridictions administratives ; elles ne portent pas atteinte à la validité de décisions juridictionnelles devenues définitives. »

Personne ne demande la parole ?..

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

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. – I. – La troisième phrase du premier alinéa de l'article L. 52-5 du code électoral est ainsi rédigée :

« Le candidat ne peut être membre de l'association de financement qui le soutient ; dans le cas d'un scrutin de liste, aucun membre de la liste ne peut être membre de l'association de financement qui soutient le candidat tête de la liste sur laquelle il figure. »

« II. – Le premier alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Dans le cas d'un scrutin de liste, aucun membre de la liste ne peut être le mandataire financier du candidat tête de la liste sur laquelle il figure. »

M. Bonnecarrère a présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Après le I de l'article 2, insérer le paragraphe suivant :

« Après le premier alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La composition de l'association de financement électoral ne peut plus être modifiée à partir de la date de dépôt des candidatures. »

La parole est à M. Philippe Bonnecarrère.

M. Philippe Bonnecarrère. Il s'agit d'un amendement que je qualifierai de cohérence juridique et d'équité.

Cohérence juridique d'abord. L'article L. 52-5 du code électoral précise que « l'association de financement électoral doit être déclarée selon les modalités prévues par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ». Dans le cadre de cette fameuse loi de 1901, rien n'interdit à une association de changer la composition de son conseil d'administration et rien n'interdit que les adhérents changent. Mais le texte dont nous débattons a un caractère formaliste. Si un changement intervient dans une association de financement électoral, les tribunaux administratifs l'accepteront-ils ? Je crains que non et que les candidats de bonne foi ne risquent ainsi d'être mis en difficulté. Je suggère donc que la modification de la composition de l'association de financement électoral puisse intervenir jusqu'à la date de dépôt des candidatures, sachant bien sûr qu'il ne serait pas raisonnable de l'envisager au-delà. On respecterait ainsi la cohérence juridique de la loi de 1901.

Équité ensuite, car l'association de financement électoral pouvant être constituée un an avant l'élection, qui peut totalement définir les conditions d'une campagne municipale dans une commune de plus de 9 000 habitants à cette date ? Lorsque vous composez votre association de financement, vous la confiez bien entendu à des personnes de toute loyauté et présentant toutes garanties. Pourquoi interdire par anticipation, un an avant, alors que la situation politique de la localité peut changer, que la tête de liste fasse appel à tel ou tel membre de l'association pour être candidat ? La seule exigence à respecter, c'est que cette personne ne soit plus membre de l'association au moment du dépôt des candidatures.

M. Derosier s'est opposé à cet amendement au motif qu'il constituerait une entorse à la liberté d'association. C'est l'inverse. Je propose au contraire que les dispositions « normales » de la loi de 1901 s'appliquent aussi longtemps que possible. Ce que je crains, c'est justement que les tribunaux administratifs n'appliquent pas le droit commun de cette loi en raison du caractère très formaliste des textes relatifs au financement électoral.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. C'est clair et suffisant ! (Sourires.)

M. Bernard Derosier. Il semble que M. Mazeaud ait déjà tout compris !

M. Philippe Bonnecarrère. Quant à M. le garde des sceaux, cette disposition m'a semblé le laisser perplexe. Sachez donc, monsieur le ministre, que je n'y attache pas une telle importance. Je pensais contribuer modestement à la clarté des débats. Mais si vous me montrez que cet amendement pose des problèmes juridiques que je n'aurais pas su apprécier, je ne ferai aucune difficulté pour le retirer.

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très bien ! (Sourires.)

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

M. Pascal Clément, rapporteur. Mon propos sera aussi ramassé que celui de M. Bonnecarrère a été exhaustif. L'article L. 52-7 prévoit déjà que le candidat pourra changer de mandataire financier. Aussi la commission a-t-elle repoussé l'amendement, et je souhaite que M. Bonnecarrère accepte de le retirer. On irait encore plus vite !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Très bien !

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

M. le garde des sceaux. Comme je vous l'ai indiqué à la tribune, monsieur Bonnacarrère, je suis d'accord avec vous sur le fond. Mais la rédaction de votre amendement ne me paraît pas répondre à l'objectif visé, car elle ne précise pas que la démission d'un membre de l'association de financement avant le dépôt des candidatures permet au démissionnaire de figurer sur la liste sans vicier la régularité du compte de campagne.

Votre texte, insuffisant à cet égard, est en revanche trop précis d'un autre point de vue. Est-il vraiment nécessaire et même opportun de figer la composition de l'association de financement après le dépôt des candidatures ? Ne risque-t-on pas ainsi de faire surgir de nouveaux contentieux, si l'association de financement était modifiée ultérieurement, par exemple en cas de décès ?

Dans ces conditions, mieux vaut s'en tenir à l'interprétation que nous avons donnée en commun, sans se prononcer sur une disposition qui, par son ambiguïté, pourrait aller à l'encontre de l'objectif que vous poursuivez.

M. le président. Souhaitez-vous reprendre la parole, monsieur Bonnacarrère ?

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Oh ! il va retirer l'amendement !

M. le président. Laissez-le le dire lui-même, monsieur Mazeaud !

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Oui, mais j'ai senti... (*Sourires.*)

M. Philippe Bonnacarrère. M. le président de la commission n'a fait qu'anticiper ce que je confirme : le retrait ! (*Sourires.*)

M. Pierre Mazeaud, président de la commission. Voilà !

M. Pascal Clément, rapporteur. Il l'avait dit !

M. le président. Dont acte ! (*Sourires.*)

L'amendement n° 1 est retiré.

Je suis saisi de deux amendements, n°s 2 et 5, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 2, présenté par M. Rousset-Rouard, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa du II de l'article 2 :

« Dans le cadre d'une élection au scrutin uninominal, ni le candidat ni son suppléant ne peuvent être mandataire financier, ni membres de leur association de financement électorale ; de même s'agissant d'une élection au scrutin de liste, aucun membre de la liste ne peut être le mandataire financier ni être membre de l'association de financement électorale. »

L'amendement n° 5, présenté par M. Daubresse, est ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa du II de l'article 2 :

« Le candidat ou, s'agissant d'une élection au scrutin de liste, le candidat tête de liste, ne peut être membre de sa propre association de financement électorale ; aucun membre de la liste ne peut en être le mandataire financier. »

L'amendement de M. Daubresse est-il défendu ?

M. Alain Marsaud. Oui, monsieur le président, son amendement est défendu.

M. André Fanton. Tout à fait.

M. le président. La parole est à M. Yves Rousset-Rouard, pour défendre l'amendement n° 2.

M. Yves Rousset-Rouard. Sauf le respect que je dois à Pierre Mazeaud et à son immense expérience en tant que président de la commission des lois, je me risque à suggérer une autre rédaction de l'article 2, pour bien séparer le scrutin uninominal et le scrutin de liste, et afin d'introduire une notion qui n'a pas été évoquée jusqu'à présent, celle de suppléant.

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

M. Pascal Clément, rapporteur. La commission des lois n'a pas accepté l'amendement de M. Rousset-Rouard pour deux raisons.

Premièrement, il est partiellement contradictoire avec la distinction opérée par la commission des lois entre les membres de l'association et le mandataire financier.

Deuxièmement, et l'argument est dirimant, la référence au suppléant impliquerait une loi organique.

Pour aller plus vite, et, si son auteur le veut bien, mieux vaudrait retirer l'amendement.

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

M. le garde des sceaux. Je suis défavorable à l'amendement de M. Daubresse, qui propose carrément, au deuxième alinéa, le contraire de ce que prévoit le premier.

Le vôtre, M. Rousset-Rouard, est plus subtil puisqu'il le fait non pas carrément mais implicitement, ainsi que l'a montré Pascal Clément.

Comme je l'ai expliqué à M. Bonnacarrère, il n'y a pas de véritable désaccord sur le fond, mais la rédaction que vous suggérez n'est pas parfaitement opportune parce que j'ai le sentiment que vous mélangez le cas des membres d'une association de financement électorale et celui du mandataire financier, personne physique. Dans ces conditions, il vaudrait beaucoup mieux s'en tenir à l'interprétation que le Gouvernement, par ma voix, et surtout le législateur, par la voix du président de la commission et celle du rapporteur, ont donné de cet article, à savoir que le nouveau régime s'appliquera également au suppléant.

Dans ces conditions, monsieur Rousset-Rouard, vous avez satisfaction et il vaudrait mieux que vous retiriez votre amendement.

M. Jacques Limouzy. Bien !

M. Yves Rousset-Rouard. Je me range à votre avis.

M. le président. Vous retirez donc l'amendement ?

M. Yves Rousset-Rouard. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 2 est retiré.

Je mets au voix l'amendement n° 5.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

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

Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 est adopté.*)

Après l'article 2

M. le président. M. Alain Marsaud et M. Daubresse ont présenté un amendement, n° 3, ainsi libellé :

« Après l'article 2, insérer l'article suivant :

« Le premier alinéa de l'article L.118-3 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée : "Toutefois, le juge de l'élection peut relever de l'inéligibilité le candidat dont il a reconnu la bonne foi". »

La parole est à M. Alain Marsaud.

M. Alain Marsaud. Cet amendement se justifie par son texte même. Je dirai simplement, pour répondre à certains de mes collègues, que n'étant un adepte ni de l'autoflagellation ni du « politiquement correct », je soutiens cet amendement.

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

M. Pascal Clément, rapporteur. Si vous voulez que je fasse aussi simple que vous, monsieur Marsaud, je réponds : contre !

M. Alain Marsaud. Vous n'étiez pas visé, monsieur le rapporteur.

M. Pascal Clément, rapporteur. Je tiens tout de même à rappeler que l'esprit de la loi de 1990 était l'automatisme de la sanction. Cet amendement lui est donc contraire.

Par ailleurs, l'application de cette disposition provoquerait forcément des disparités dans les décisions de justice.

Pour ce qui est enfin de la forme, il faudrait amender de la même façon les dispositions comparables du code électoral applicables à chaque type d'élections : régionales, cantonales...

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission des lois n'a pas jugé opportun d'accepter l'amendement de M. Marsaud.

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

M. le garde des sceaux. Il y a deux obstacles à l'adoption de l'amendement de M. Marsaud.

Le premier tient au fait qu'il instaurerait un régime d'inéligibilité à géométrie variable. Selon la loi électorale, on devient inéligible quand certaines circonstances sont établies, sinon on reste éligible.

M. Jacques Limouzy. C'est un droit strict !

M. le garde des sceaux. Le juge apprécie les faits, mais il ne peut se prononcer sur ce que j'oserais appeler l'intention d'être inéligible.

Ensuite, il y a un obstacle technique, monsieur Marsaud. Si cette disposition est d'ordre général, elle doit s'appliquer aux députés. Or le régime des députés relève d'une loi organique et celle-ci ne peut être modifiée par une loi ordinaire.

Néanmoins l'obstacle principal tient à la question de principe : l'inéligibilité est ou n'est pas. Le juge apprécie les faits, mais il ne peut se prononcer sur l'intention, sur la bonne foi du candidat. Sinon, nous aurions un régime élastique avec un pouvoir discrétionnaire du juge.

M. Jacques Limouzy. Exact !

M. le garde des sceaux. Or telle n'est certainement pas votre intention.

M. le président. Maintenez-vous l'amendement, monsieur Marsaud ?

M. Alain Marsaud. Non, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 3 est retiré.

Article 3

M. le président. « Art. 3. – Les dispositions de la présente loi sont applicables dans les territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 3.

(L'article 3 est adopté.)

Titre

M. le président. Je donne lecture du titre de la proposition de loi : « Proposition de loi tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électoral ou de mandataire financier. »

M. Alain Marsaud a présenté un amendement, n° 4, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le titre de la proposition de loi :

« Proposition de loi tendant à préciser la portée de certaines dispositions relatives au financement et au contentieux des campagnes électorales. »

Cet amendement tombe.

Explication de vote

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier, pour une explication de vote.

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, je n'aurais pas demandé la parole pour cette courte explication de vote si, après avoir reconnu que mes arguments l'avaient ébranlé – j'espérais donc l'avoir convaincu. M. le rapporteur n'avait pas fait une longue démonstration pour essayer de me convaincre qu'ils n'étaient pas bons. J'ai, au contraire, été conforté dans l'idée que la référence au mandataire financier introduite par la commission dans l'article 1^{er} n'est pas bonne.

Nous avons donc voté l'article 3 ainsi que l'article 2 qui tend à clarifier la situation, mais nous nous sommes prononcés contre l'article 1^{er}.

Nous nous abstiendrons dans le vote sur l'ensemble, dans la mesure où l'introduction de la disposition en cause par la commission ne saurait nous satisfaire.

Je plaide d'ailleurs coupable pour mon inexpérience (*Rires*) car j'avais oublié que l'Assemblée serait saisie directement du texte adopté par la commission. Je pensais qu'elle serait appelée à examiner le texte d'origine et les amendements s'y rapportant, dont celui de M. Bêteille contre lequel nous aurions pu nous prononcer.

Voilà pourquoi nous nous abstiendrons dans le vote final.

M. André Fanton. Le maire apparenté socialiste de Bruay-sur-l'Escaut sera tout de même validé !

M. Bernard Derosier. Il a été exclu !

Vote sur l'ensemble

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

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi, modifiée par les amendements adoptés.

M. Bernard Derosier. Abstention du groupe socialiste !

M. Jean-Claude Lefort. Le groupe communiste vote contre !

(L'ensemble de la proposition, ainsi modifiée, est adoptée.)

6

DÉPÔT DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu :

– Le 21 février 1996, de M. le Premier ministre, un projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres interprétatif).

Ce projet de loi, n° 2582, est renvoyé à la commission des affaires étrangères, en application de l'article 83 du règlement.

– Le 21 février 1996, de M. le Premier ministre, un projet de loi relatif à la partie législative du code de l'environnement.

Ce projet de loi, n° 2583, est renvoyé à la commission de la production et des échanges, en application de l'article 83 du règlement.

7

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. J'ai reçu :

– Le 21 février 1996, de M. Joseph Klifa, un rapport, n° 2581, fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au supplément de loyer de solidarité (n° 2579).

– Le 21 février 1996, de M. Bernard Accoyer, un rapport, n° 2584, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi, adopté par le Sénat, portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire (n° 2575).

8

DÉPÔT D'UN RAPPORT EN APPLICATION D'UNE LOI

M. le président. J'ai reçu, de M. le Premier ministre, en application de l'article 30-IX de la loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-885 du 4 août 1995), un rap-

port sur la situation financière des régimes bénéficiaires de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés.

9

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI MODIFIÉ PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 21 février 1996, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par le Sénat, relatif aux expérimentations dans le domaine des technologies et services de l'information.

Ce projet de loi, n° 2580, est renvoyé à la commission de la production et des échanges en application de l'article 83 du règlement.

10

ORDRE DU JOUR

M. le président. Jeudi 22 février 1996, à neuf heures, première séance publique :

Questions orales sans débat (1) ;

Discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au supplément de loyer de solidarité.

A quinze heures, deuxième séance publique :

Discussion de la proposition de loi, n° 1924, de M. Jean-François Chossy tendant à assurer une prise en charge adaptée de l'autisme ;

M. Christian Kert, rapporteur, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (rapport n° 2572).

Discussion de la proposition de loi, n° 2354, adoptée par le Sénat, relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence.

M. Jacques Pélassard, rapporteur, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2443).

(Séance mensuelle réservée à l'ordre du jour fixé par l'Assemblée, en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution.)

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures cinq.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

A N N E X E

I. – Questions orales sans débat inscrites à l'ordre du jour du jeudi 22 février 1996

N° 883. – M. Pierre Laguilhon appelle l'attention de M. le ministre de la défense sur certaines difficultés que rencontrent

(1) Le texte de ces questions figure en annexe à la présente séance.

des entreprises ayant passé des marchés avec son ministère. Une entreprise des Pyrénées-Atlantiques a effectué des travaux sur la base aérienne de Cazaux (Gironde) pour la somme de 3 700 000 francs. Les travaux sont terminés à 93 p. 100, selon l'accord des autorisations de programme correspondant, délivré par le contrôleur financier central du ministère de la défense. Mais, à ce jour, seulement 400 000 francs ont été versés à cette société. Depuis le mois d'août 1995, aucun crédit de paiement n'a été débloqué pour honorer ces travaux. La direction centrale de l'infrastructure de l'air du ministère de la défense a signalé, à l'époque, que cette entreprise devait attendre l'année 1996 pour la reprise des paiements, car les crédits du budget de la défense pour le titre V étaient épuisés pour l'année 1995. Il en résulte que, depuis août 1995, cette entreprise et ses sous-traitants ne sont pas payés pour leurs dépenses. Elles doivent cependant continuer de verser les salaires. Certains des sous-traitants sont en passe de déposer leur bilan, car ils avaient investi tout leur personnel pour ces gros travaux. L'entrepreneur principal a obtenu des garanties par sa banque, mais ce n'est pas le cas de tous les sous-traitants auxquels les banques ne font pas confiance. Si l'Etat n'honore pas ses dépenses vis-à-vis des entreprises privées, il devient indirectement responsable de la mise au chômage de travailleurs, et cela devient pour la collectivité un coût supplémentaire. C'est pourquoi il lui demande de prendre toutes ses responsabilités et de bien vouloir intervenir afin de débloquent cette situation dans les meilleurs délais pour éviter le dépôt de bilan de petites et moyennes entreprises qui font l'emploi dans notre pays.

N° 888. – M. Antoine Joly appelle l'attention de M. le ministre de la défense sur la réorganisation de nos forces armées actuellement en cours de réflexion, qui alimente les craintes de la part des personnels, notamment civils, du Prytanée militaire de La Flèche, sur son avenir et sa place dans le nouveau dispositif. Compte tenu de l'histoire de cette institution, de son rôle social qui dépasse le caractère militaire et de son importance pour la préparation aux différents concours des écoles militaires, le Prytanée militaire de La Flèche joue, aujourd'hui, un rôle irremplaçable. Il est également pour la région fléchoise un atout majeur par la notoriété qu'il offre à La Flèche et par les retombées économiques liées à l'établissement. Pour ces raisons, il souhaite obtenir des informations sur l'avenir de cet établissement afin de répondre aux craintes exprimées localement.

N° 869. – M. Pierre Carassus attire l'attention de Mme le ministre de l'environnement sur les nuisances sonores subies par les riverains de la commune de Misy-sur-Yonne, suite à l'aménagement d'une base de loisirs nautiques de vingt-cinq hectares sur laquelle évoluent des jet-skis (scooters de mer). Cette activité s'est faite sans étude d'impact, ni enquête publique. En conséquence, il lui demande si l'activité des scooters d'eau est bien soumise aux obligations du décret n° 93-245 du 25 février 1993.

N° 879. – M. Charles Fèvre rappelle à Mme le ministre de l'environnement que la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets prévoit une taxe de 20 francs par tonne de déchets réceptionnés et un montant minimal de 5 000 francs par installation et par an. Les redevables sont les exploitants d'installation de stockage, c'est-à-dire généralement les syndicats de communes pour le traitement des ordures ménagères. Or de nombreuses communes, y compris les plus petites, reçoivent de l'Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME) des taxations d'office de 10 000 francs, voire plus, au titre des années 1993 et 1994, pour des décharges de matériaux inertes ou de produits de tontes de pelouses à l'évidence biodégradables. Ces petites communes ne peuvent payer de telles sommes d'autant qu'on ne peut les considérer comme « exploitant d'une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés » et que la loi du 2 février 1995 a réduit le montant minimal de taxation de 5 000 francs à 2 000 francs en reconnaissant par là même le caractère excessif de la loi de 1992. Il lui demande comment elle compte régler le problème des petites communes auxquelles on ne peut rien reprocher au plan de l'environnement et qui doivent aujourd'hui régler l'équivalent de leur budget annuel de fonctionnement.

N° 880. – M. Jean-Claude Lenoir appelle l'attention de M. le ministre délégué aux affaires européennes sur la conférence intergouvernementale qui s'ouvrira à Turin dans un peu plus d'un

mois. Le 10 décembre, dans son allocution télévisée, M. le Premier ministre déclarait que le Gouvernement était prêt à inscrire la question des services publics à l'ordre du jour de cette conférence intergouvernementale. Or, le 5 février dernier, on pouvait lire dans le quotidien *La Tribune* que la France renonçait à « discuter service public en Europe », suivant en cela ce que paraissent être les positions du ministère des affaires étrangères et de la présidence de la République. Dans le même temps, le quotidien économique nous apprenait que M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications continuait de poser la question de l'inscription de la notion de service public dans le traité d'Union européenne. Enfin, la semaine dernière, Mme le secrétaire d'Etat aux transports déclarait, dans la revue *Actualité des services publics en Europe*, qu'il fallait « renforcer la présence de la notion de missions de service public dans les traités ». Ces déclarations successives ont entraîné une certaine confusion quant aux intentions de notre pays en la matière. Or cette situation d'incertitude ne paraît pas saine pour l'avenir de nos services publics. C'est la raison pour laquelle il lui demande de bien vouloir lui préciser la stratégie que le Gouvernement entend adopter sur ce sujet.

N° 874. – M. Martin Malvy rappelle à M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration que, dans la réponse qu'il a apportée à sa question orale du 18 janvier dernier, il reconnaissait les difficultés qui sont désormais celles des porteurs de projets cherchant à obtenir le financement de bâtiments industriels dans les secteurs bénéficiant des crédits européens ou d'Etat affectés aux zones les plus défavorisées. C'est pourquoi il souligne, en prenant l'exemple du département du Lot, l'importance du financement de l'immobilier d'entreprise lorsque le maintien ou le développement de l'emploi est pour l'essentiel porté par des PME-PMI, qu'il s'agisse d'extensions ou de créations d'entreprises. Pour ne prendre que cet exemple, dans ce département, entre 1984 et 1994, 52 bâtiments ont ainsi été construits soit par les collectivités locales, soit en Sicomi. Leur réalisation – compte tenu de la nature des entreprises – n'aurait pu être menée à bien sans les différents concours dont ils ont bénéficié. Ils abritent aujourd'hui plus de 2 000 salariés, soit plus de 20 p. 100 des emplois industriels de ce département. Or, comme le reconnaissait M. le ministre le 18 janvier dernier, les interventions communautaires en direction des opérations de crédit-bail, principal moyen utilisé par les entreprises, sont suspendues depuis quelques mois, semble-t-il au terme d'une interprétation restrictive des recommandations de la commission. Quant à l'Etat, il a fait disparaître dans plusieurs régions, dont celle de Midi-Pyrénées, le financement des bâtiments industriels communaux des secteurs qu'il soutient. Ainsi, pour la première fois depuis plusieurs dizaines d'années, l'immobilier industriel ne peut plus être aidé, ni au titre des bâtiments communaux ni par le biais des sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (SICOMI). Cette situation est en totale contradiction avec le discours officiel, lequel affirme que sont prioritaires à la fois l'aménagement du territoire et l'emploi. Il lui demande donc de lui dire si le Gouvernement – dans l'attente d'une éventuelle évolution de la doctrine européenne – entend mettre en place sans délai des moyens de substitution permettant le financement de l'immobilier d'entreprise dans l'une et l'autre des méthodes utilisées pour soutenir la création ou l'extension d'entreprises dans les zones défavorisées.

N° 875. – La loi pour l'aménagement et le développement du territoire a prévu des mesures exceptionnelles pour les activités économiques des zones de revitalisation rurale et le Gouvernement a annoncé récemment les décrets d'application les concernant. M. Augustin Bonrepaux demande à M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration de bien vouloir lui préciser les mesures exceptionnelles dont pourront bénéficier les diverses entreprises, à quelle date elles seront mises en application et sous quelle forme sera assuré leur financement. A propos de l'exonération de taxe professionnelle, il souhaite particulièrement savoir si les communes qui n'ont pas pris une telle délibération doivent le faire pour que les entreprises en bénéficient, à quelle date elles doivent délibérer, quand s'effectuera la compensation de l'Etat et selon quel financement elle sera assurée. La loi d'aménagement et de développement du territoire ayant placé les zones de rénovation urbaine sur le même plan que les zones de revitalisation rurale il lui demande

en outre si les entreprises existantes pourront bénéficier des mêmes mesures comme c'est le cas pour les zones franches de banlieue.

N° 873. – M. Jean Urbaniak attire l'attention de M. le ministre délégué à la ville et à l'intégration sur la nécessité d'étendre le bénéfice des dispositions du pacte de relance pour la ville aux quartiers en difficulté de la commune de Courcelles-lès-Lens (Pas-de-Calais). L'actualisation du décret d'application de la loi d'orientation pour la ville du 5 février 1993, qui doit s'opérer à partir des contrats de ville et des pactes urbains, a prévu de retenir, au titre du zonage urbain sensible, vingt-huit sites sur le département du Pas-de-Calais dont seize sont localisés dans l'arrondissement de Lens. Bien que Courcelles-lès-Lens fasse partie de l'agglomération de Lens-Liévin, Hénin-Carvin qui est directement concernée par la politique de la ville, il apparaît que la spécificité de ses difficultés n'a pas conduit à la rendre éligible au dispositif prioritaire prévu par le pacte de relance. Comportant en périphérie de son territoire plusieurs quartiers de logements dégradés qui connaissent un déséquilibre sensible entre l'habitat et l'emploi, cette commune cumule pourtant de nombreux critères socio-économiques qui témoignent de la réalité dramatique des problèmes qu'elle rencontre. Outre la paupérisation d'une proportion croissante de sa population, Courcelles-lès-Lens se trouve confrontée à une augmentation préoccupante d'actes de délinquance et de conduites délictueuses qui nécessiteraient une intervention adaptée en termes de prévention, d'animation et de lutte contre la toxicomanie. En conséquence, il lui demande de bien vouloir lui préciser s'il est dans ses intentions d'intégrer les quartiers en difficulté de la commune de Courcelles-lès-Lens à la liste des sites prioritaires retenus au titre des zones urbaines sensibles.

N° 887. – M. Denis Merville rappelle à M. le ministre de l'économie et des finances que la répartition de la dotation globale d'équipement (DGE), deuxième part, fait l'objet chaque année d'une réunion d'élus chargée d'assister le préfet pour retenir la nature des opérations subventionnables. Or la loi de finances pour 1996 a modifié le régime de la DGE qui, désormais, ne sera apportée qu'aux communes de moins de 20 000 habitants, ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 20 000 habitants, ainsi qu'aux groupements de communes de moins de 20 000 habitants. Cette loi a supprimé le mécanisme de l'attribution selon un taux de concours. Désormais, la DGE sera ainsi répartie entre les communes éligibles du département sous la forme d'une subvention du préfet à un projet d'investissement accordée dans le cadre des catégories d'investissements et des fourchettes de taux fixées par la commission d'élus. Or cette nouvelle commission ne pourra pas être mise en place avant plusieurs semaines. Ainsi les communes et groupements éligibles ignorent encore à ce jour la nature des opérations susceptibles d'être subventionnées. Cette situation présente des inconvénients (retards dans les travaux envisagés) et pose un certain nombre de problèmes : jusqu'à quelle date des dossiers pourront-ils être présentés, les services compétents pourraient-ils rapidement instruire les dossiers, à quelle date les préfets pourront-ils faire connaître les opérations retenues... ? C'est pourquoi il lui demande quelles instructions il envisage de donner à ses services et si des autorisations de préfinancement pourront être obtenues aisément. Il apparaît en effet souhaitable, si ce n'est indispensable, de pouvoir commencer rapidement les travaux (écoles...) tant pour satisfaire les besoins que pour contribuer au soutien de l'activité économique et de l'emploi.

N° 881. – Mme Marie-Thérèse Boisseau attire l'attention de M. le ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat sur l'absence de réglementation en matière de délais de paiement de produits frais transformés en plats cuisinés surgelés. En effet, à ce jour, un chef d'entreprise spécialisé dans la confection de plats cuisinés surgelés paie ses fournisseurs de produits frais sous trente jours nets en moyenne. Entre la transformation des produits, leur stockage puis leur réexpédition, il s'écoule dans le meilleur des cas trente jours. Puis, les acheteurs desdits produits, en l'absence de réglementation, négocient un délai de paiement allant jusqu'à quatre-vingt-dix jours. Cela représente, au bout du compte, près de cent vingt jours de trésorerie en attente. Dans ces conditions, les petites entreprises, obligées de travailler sur de l'escompte, voient leur éventuel

bénéfice absorbé par les frais financiers. Aussi, souhaiterait-elle connaître les mesures que le ministre compte mettre en œuvre prochainement pour atténuer cette distorsion entre les partenaires commerciaux.

N° 876. – M. Maurice Depaix attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur la situation des caves coopératives du Beaujolais et du Lyonnais, qui sont très inquiètes en constatant l'augmentation de leurs charges. Ainsi la nouvelle contribution de 0,13 p. 100 destinée à rétablir l'équilibre financier des régimes de protection sociale des non-salariés (contribution sociale de solidarité des sociétés) a été créée dans la précipitation, sans aucune concertation et sans en mesurer toutes les conséquences économiques. Il convient de souligner à ce propos que les coopératives participent déjà à l'effort de solidarité par leurs cotisations à la Caisse mutuelle autonome de retraites complémentaires agricoles (Camarca), qui finance les régimes de retraite des salariés d'exploitants agricoles. Les coopératives sont en fait le prolongement des exploitations agricoles, leurs adhérents sont eux-mêmes exonérés de cette contribution de 0,13 p. 100. On comprend mal pourquoi les coopératives regroupant des adhérents exonérés ne bénéficient pas elles-mêmes de la même exonération. En outre, les caves coopératives constatent avec amertume qu'elles sont exclues du bénéfice du taux réduit des charges sociales pour le personnel saisonnier, qu'elles subissent directement l'augmentation de plus en plus forte de la redevance de l'agence de bassin, que le coût du contrôle des ponts-basculés par des sociétés privées a été multiplié par trois, qu'enfin elles sont aussi exclues de l'enveloppe pour le réaménagement des prêts aux investissements et ne bénéficient plus d'aides au financement des investissements. Ainsi, les caves coopératives, qui sont des organismes bien ancrés dans leurs territoires et particulièrement impliqués dans la vitalité du tissu économique et social régional et qui contribuent donc au maintien de l'emploi, voient le coût de leur production augmenter par rapport au coût de la production des caves particulières. Cette situation ne peut continuer, car son issue ne peut qu'être la disparition des caves coopératives à plus ou moins long terme. Ces caves sont d'autant plus inquiètes qu'elles entendent parler d'un projet de fiscalisation qui se traduirait évidemment par un nouvel alourdissement de leurs charges. A l'heure où l'on affirme en haut lieu que l'Etat a la volonté de « faire de l'agriculture le fer de lance de l'économie », il lui demande ce qu'il compte faire pour redonner espoir aux vignerons responsables et adhérents de caves coopératives en diminuant leurs charges, en les aidant à investir, en les encourageant à orienter leurs efforts vers la création d'emplois.

N° 878. – M. François Rochebloine attire l'attention de M. le ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, sur les graves difficultés que rencontrent les arboriculteurs. Si 1995 a vu l'augmentation globale du revenu agricole, il est clair que d'importantes disparités subsistent entre les productions, les régions et la taille des exploitations. La conférence annuelle agricole qui s'est tenue le 8 février dernier à Maignon a permis l'examen d'un certain nombre de questions structurelles touchant à l'avenir de notre agriculture. Ses conclusions devraient permettre de mobiliser des moyens d'intervention en faveur des secteurs les plus porteurs, mais également de ceux qui sont fragilisés par des distorsions de concurrence. Le secteur arboricole reste l'un des secteurs les plus exposés du fait d'une augmentation régulière des charges, de dévaluations monétaires successives intervenues au sein de l'Union européenne et d'importations massives en provenance de pays tiers, contribuant à déstabiliser fortement les marchés. Ainsi, à titre d'illustration, il lui cite le cas des producteurs du département de la Loire. Actuellement, les fruits – principalement pommes et poires – se vendent sur les marchés de gros à un prix inférieur au coût de revient, alors que nous sommes un peu plus de trois mois après la récolte. Il est à noter que cette situation catastrophique se reproduit pour la troisième année consécutive. Dans le même temps, les importations en provenance notamment de l'hémisphère Sud sont annoncées avec des volumes au moins aussi importants que les années précédentes, ce qui ne manque pas d'inquiéter les producteurs. Face à une telle situation, il lui demande de bien vouloir lui préciser si le Gouvernement entend proposer, parallèlement à la réforme de l'Organisation commune du marché (OCM), des mesures nationales d'accompagnement et de soutien spécifiques à ce secteur.

N° 872. – Mme Muguette Jacquaint attire l'attention de Mme le ministre délégué pour l'emploi sur la situation et la place des femmes en France dans le monde professionnel, social et politique, au lendemain de la conférence de Pékin et de la création de l'Observatoire de la parité homme-femme. Les dernières statistiques démontrent les grandes inégalités auxquelles sont confrontées les femmes. De surcroît, les thèses rétrogrades concernant leur liberté se développent. Devant ces états de fait, elle lui demande quelles mesures elle compte prendre pour maintenir et développer les libertés et l'égalité auxquelles les femmes sont tant attachées.

N° 882. – M. Christian Vanneste attire l'attention de M. le ministre du travail et des affaires sociales sur les difficultés de reclassement des agents des entreprises de transit et commissionnaires en douane depuis l'ouverture des frontières au sein de l'Union européenne. La mise en place d'un plan social dès le mois de juin 1992 avait pour but d'accompagner la reconversion des salariés de ce secteur brutalement privés d'emploi. Pourtant, les sites concernés, et c'est le cas d'Halluin, dans sa circonscription du Nord, rencontrent encore de graves difficultés pour reclasser les agents. Ils ont certes pu bénéficier de dispositifs tels que, par exemple, la mise en place d'un quota dérogatoire dans le cadre des contrats de retour à l'emploi. Mais celui-ci a été remplacé par le contrat initiative-emploi (CIE), qui représente un recul par rapport à l'ancien dispositif puisqu'il n'existe plus aucun quota dérogatoire pour leur mise en œuvre. En conséquence, des personnels n'ont pu être reclassés, faute de pouvoir accéder à ces nouveaux contrats. C'est pourquoi il lui demande d'envisager la mise en place de nouvelles mesures qui permettraient de solutionner des situations difficiles.

N° 884. – M. Pierre Pascallon attire l'attention de M. le ministre du travail et des affaires sociales sur la situation des vendeurs de journaux de rue. Pour répondre à l'exclusion liée au chômage, au problème de logement, des associations éditant des journaux très spécifiques – ce que l'on appelle la « presse de trottoir » – ont vu le jour ces dernières années. Nous connaissons tous ces hommes et ces femmes, de plus en plus jeunes, qui, dans les rues et aux carrefours de nos villes, nous proposent leurs journaux aux titres évocateurs d'une situation insupportable : *Réverbère, Macadam, La Faim du siècle, La Rue*. Si au début cette opération connaissait un certain succès, force est de constater que, devant le nombre croissant de ces vendeurs et sans doute lassés par le contenu de ces journaux, nos compatriotes sont de plus en plus réservés pour acheter ces titres. Si, grâce à cette activité, toute une frange de la population a pu renouer avec le travail – n'oublions pas que ces vendeurs ont depuis la loi du 3 janvier 1991 le titre de vendeur-colporteur de presse et à ce titre sont affiliés à la sécurité sociale – retisser des liens sociaux et gagner par eux-mêmes quelques revenus (on estime qu'un vendeur arrive à percevoir entre 150 et 300 francs par jour), il n'en reste pas moins évident qu'avec cette pratique on tend à institutionnaliser la précarité et que cette activité reste plus un geste d'aumône qu'un acte de lutte contre le chômage. On constate aussi depuis quelque temps que s'instaure entre ces vendeurs un climat assez lourd où le racket, la concurrence sauvage et le recours aux enfants deviennent monnaie courante. Pour remédier à cette situation et pour proposer à nos compatriotes dans la difficulté un véritable statut, il pourrait être envisagé, avec l'aide des groupes de presse, de développer un système original de portage et de vente de journaux à domicile, à l'instar de ce qui se fait dans des pays comme l'Allemagne et le Japon où, en partie grâce à ce système de portage, la presse quotidienne enregistre des scores de diffusion très largement supérieurs aux scores de la presse française. C'est pourquoi il lui demande de lui indiquer quelles mesures le Gouvernement entend mettre en œuvre pour inciter les groupes de presse à embaucher ces vendeurs de rue, afin qu'ils puissent par ce biais accéder à un véritable métier soumis à des règles et à des droits définis par un contrat et participer ainsi à développer le portage, qui est sans doute l'un des moyens de sortir la presse française du marasme dans laquelle elle est plongée.

N° 877. – M. Jean-Jacques Filleul attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur l'élaboration de la carte scolaire et ses conséquences pour le département de l'Indre-et-Loire. Chaque année, l'élaboration de la carte scolaire, et plus particulièrement la

répartition des moyens attribués aux inspecteurs d'académie, tient compte non seulement de l'évolution des effectifs, mais aussi de la ruralité des départements. Les départements sont ainsi classés en cinq groupes qui vont du plus urbain au plus rural. Les critères retenus seraient le pourcentage d'écoles comprenant une à trois classes et le pourcentage de communes sans école publique. L'Indre-et-Loire se retrouve ainsi classée en 2^e catégorie. Les zones rurales, qui sont étendues dans ce département, se retrouvent donc pénalisées, du simple fait qu'une agglomération urbaine massive soit située en son centre. En effet, la moitié de la population du département vit dans la zone urbaine centrale. Trois zones d'éducation prioritaire (ZEP) y ont été d'ailleurs créées, nécessitant un encadrement supplémentaire conformément à la politique des ZEP. L'autre moitié vit en zone rurale, où la nécessité de maintenir un service public de proximité demande un effort important en personnels. L'Indre-et-Loire doit donc faire face à deux obligations distinctes, toutes deux nécessitant des postes supplémentaires. Il lui demande de lui préciser les critères effectivement retenus pour l'élaboration de ce classement et de lui faire savoir si le classement du département de l'Indre-et-Loire ne peut pas être revu compte tenu de la spécificité de sa répartition urbaine et rurale.

N° 886. – M. Philippe Legras appelle l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur les conditions de préparation de la rentrée scolaire 1996 en zone rurale. Il semble en effet que le moratoire gouvernemental sur la fermeture d'écoles en milieu rural pris en 1993 risque d'être remis en cause pour la rentrée 1996. Une telle décision risque d'avoir de graves conséquences pour l'ensemble des personnes concernées par cette rentrée, pour les enfants d'abord. La population scolaire dans nos campagnes est en effet de plus en plus dispersée. La suppression de classes du fait de la faiblesse des effectifs se fait donc souvent au détriment du soutien scolaire et de la santé des enfants qui doivent faire face à des trajets quotidiens très longs pour rejoindre une école en ville. Cette situation est également source de difficultés pour les élus. Les maires ont en effet peu de temps d'ici la rentrée 1996 pour faire face aux restructurations de classes que la levée du moratoire risque d'entraîner. De plus, la suppression d'une classe ou d'une école aboutit à d'importants transferts de charges entre collectivités locales dont les modalités pratiques sont souvent difficiles à gérer. Enfin, il convient de noter que si la fermeture de classes est apparemment chose courante, il est beaucoup plus difficile d'obtenir ensuite, en zone rurale, la réouverture d'une classe alors même que la commune connaît un accroissement de sa population scolaire. Les services de l'éducation nationale exigent en effet que la commune puisse justifier de l'inscription d'au moins autant d'enfants que l'effectif maximal d'une classe peut en contenir. Afin de rassurer les élèves, leurs parents, les enseignants et les maires de nos communes rurales et notamment du département de Haute-Saône, il lui demande si le moratoire de fermeture des classes en zone rurale risque d'être effectivement levé en 1996, dans quelles conditions sa levée sera appliquée en 1996 et quels sont précisément les critères pris en compte pour la fermeture et l'ouverture d'une classe en zone rurale.

N° 871. – M. Rémy Auchédé interroge M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme sur l'avenir de l'entreprise publique Sea France (ex-Société nouvelle d'armement transmanche) et le devenir du pavillon français sur le trafic passager et fret de la Manche. La Société nationale des chemins de fer est actionnaire principal de Sea France. C'est donc bien la SNCF, et, par-delà, les pouvoirs publics qui décident du devenir de Sea France et du pavillon français sur la Manche. Il se demande pourquoi, dès lors, le devenir de Sea France n'est pas intégré dans le contrat de plan Etat-régions concernant la SNCF. Ce contrat va être renégocié selon les indications ministérielles. Il propose que l'avenir de Sea France soit défini par ce contrat et que les partenaires sociaux soient associés à cette définition. Concernant le devenir de Sea France, confrontée à la concurrence des autres pavillons, le député propose de prendre en compte trois conditions, à ses yeux indispensables au maintien de l'entreprise publique, à savoir, premièrement, l'affectation d'un nouveau car-ferry sur Calais, la construction d'un navire neuf et l'affectation d'un autre navire sur Boulogne ; deuxièmement, le développement d'une véritable politique commerciale de Sea France en direction des marchés français,

anglais et européens grâce à une coopération Sea France-BAI-SNCF ; troisièmement, la remise à plat du montage financier actuel de Sea France. Sea France est une entreprise rentable et qui fait actuellement des bénéfices. Ne pas définir une politique de développement et d'investissement la conduira cependant à perdre les marchés et à disparaître, et avec elle les centaines d'emplois concernés. Les pouvoirs publics ont le pouvoir d'empêcher ce scénario et au contraire d'assurer le développement de Sea France avec à la clef la création de centaines d'emplois. Aussi souhaiterait-il savoir ce que compte faire le ministre sur les problèmes ainsi évoqués.

II. – Questions écrites auxquelles une réponse écrite doit être apportée au plus tard le jeudi 29 février 1996

N^{os} 26698 de M. Jacques Péliard ; 29735 de M. Georges Sarre ; 29745 de M. François Guillaume ; 30009 de M. Georges Sarre ; 30279 de M. Jean-Claude Lemoine ; 30338 de M. Jean-Luc Reitzer ; 30660 de M. Gilbert Biessy ; 30694 de M. Pierre Cardo ; 30752 de M. Joseph Klifa ; 30854 de M. Daniel Soulage ; 30889 de M. Gérard Menuel ; 31630 de M. Denis Jacquat ; 31649 de M. Jean-Pierre Brard ; 31693 de M. Daniel

Mandon ; 31734 de M. Jean-Louis Goasduff ; 32834 de M. Gérard Larrat ; 32940 de M. Michel Fromet ; 33089 de M. Jean-Michel Boucheron ; 33118 de M. Jean-Louis Masson ; 33184 de M. Jacques Floch ; 33198 de M. Bernard Derosier.

TRANSMISSION DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

Par lettre du 20 février 1996, M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale, les propositions d'actes communautaires suivantes :

N^o E 587. – Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (COM [95] 661 final) ;

N^o E 588. – Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité (COM [95] 499 final).