

# SÉNAT

---

SECONDE SESSION ORDINAIRE 1990-1991

TROISIEME SESSION EXTRAORDINAIRE 1990-1991

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires économiques</b>	
● <i>Nomination de rapporteur</i> .....	2923
● <i>Urbanisme - loi d'orientation pour la ville</i> (projet de loi n° 432)	
- Examen du rapport en nouvelle lecture .....	2923
- Examen des amendements .....	2930
● <i>Environnement - Conservatoire du patrimoine maritime</i>	
- Erratum .....	2931
 <b>Affaires sociales</b>	
● <i>Nomination de rapporteur</i> .....	2934
● <i>Groupe de travail - Constitution</i> .....	2935
● <i>Diverses mesures d'ordre social</i> (projet de loi n° 424)	
- Examen du rapport en nouvelle lecture .....	2933
● <i>Associations - Congés de représentation et contrôle des comptes</i> (Projet de loi n° 452)	
- Examen du rapport en nouvelle lecture .....	2934

**Commission mixte paritaire**

- Associations - Congé de représentation et contrôle des comptes .....	2937
---	------

**Finances**

● <i>Budget - Diverses dispositions d'ordre économique et financier</i> (projet de loi n° 436)	
- Examen du rapport en nouvelle lecture .....	2941
● <i>Europe - Banque européenne de reconstruction et de développement</i>	
- Audition de M. Jacques Attali, président de la BERD .....	2947
● <i>Loi de finances pour 1989 - Règlement définitif</i>	
- Audition de M. Pierre Arpaillange, premier président de la Cour des comptes .....	2956
● <i>Loi de finances pour 1991 - I. U. F. M.</i>	
- Communication .....	2946
● <i>Loi de finances pour 1991 - Imprimerie nationale</i>	
- Communication .....	2942
● <i>Loi de finances pour 1991 - Justice</i>	
- Communication .....	2954
● <i>Loi de finances pour 1991 - Travail-Emploi-Formation professionnelle</i>	
- Communication .....	2951

**Lois**

● <i>Nominations de rapporteurs</i> .....	2961-2962
● <i>Constitution - Commission d'enquête et de contrôle</i> (proposition de loi n° 323)	
- Désignation de candidats à une commission mixte paritaire .....	2961

	Pages
- Examen des amendements .....	2962
- Examen du rapport en nouvelle lecture .....	2964
● <i>Commission supérieure de codification</i>	
- Désignation d'un membre .....	2962
<i>Elections - Vote par procuration</i> (proposition de loi n° 349 (88-89))	
- Examen du rapport .....	2963
 <b>Commission mixte paritaire</b>	
- Constitution - Commission d'enquête et de contrôle ...	2969
 <b>Délégation du Sénat pour les Communautés européennes</b>	
● <i>C.E.E. - Agence européenne pour l'environnement</i>	
- Examen des conclusions .....	2981
● <i>C.E.E. - Difficultés économiques des Antilles</i>	
- Audition des sénateurs de Guadeloupe et de Martinique .....	2984
 <b>Programme de travail des commissions pour la semaine du 8 au 12 juillet 1991 .....</b>	 2991

**AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET PLAN**

**Lundi 1er juillet 1991 - Présidence de M. Désiré Debavelaere.** La commission a désigné **M. Marcel Daunay, rapporteur**, sur la **proposition de résolution n° 396 (1990-1991)** tendant à la création d'une commission d'enquête visant à déterminer les conditions d'application et les conséquences de la **réglementation communautaire applicable à la filière laitière**, notamment en matière de **quotas laitiers**, d'existence de fraudes ou de distorsions de concurrence, ainsi qu'à proposer des solutions pour remédier aux insuffisances constatées.

La commission a ensuite procédé à l'examen du **rapport en nouvelle lecture de M. Gérard Larcher**, sur le **projet de loi n° 432 (1990-1991)** d'orientation pour la ville, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, a tout d'abord rappelé que la commission mixte paritaire, réunie le 25 juin dernier, n'avait pu parvenir à un accord.

Il a indiqué que le désaccord sur l'article 29 n'avait pu être surmonté, le Sénat estimant inacceptable l'atteinte aux principes de la décentralisation que constitue la généralisation à toutes les régions de la possibilité pour l'Etat d'instituer des zones d'aménagement différé (ZAD) et l'Assemblée nationale s'étant déclarée hostile à toute remise en cause de ces dispositions.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, a fait remarquer que ce n'était pas en définitive sur les dispositions du projet de loi les plus directement rattachées à l'objectif de

mixité de l'habitat que la commission mixte paritaire avait échoué, mais sur cet article.

Il s'est néanmoins félicité que certaines des améliorations apportées par le Sénat aient été confirmées en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale.

Celle-ci a notamment retenu l'exonération partielle de la participation à la diversité de l'habitat des constructions comportant des logements intermédiaires (article 14), la faculté d'affecter la participation à la diversité de l'habitat à la réalisation de ce type de logement (article 14), l'article 16 relatif à l'élaboration de programmes de référence et l'article 23 relatif à la taxe spéciale d'équipement dont le produit est affecté aux établissements publics fonciers, dans la rédaction du Sénat.

Elle a également repris l'extension des programmes de référence aux grands ensembles situés en dehors des zones à urbaniser en priorité (article 19 ter), les modalités d'administration des établissements publics fonciers (article 22), l'obligation pour le titulaire du droit de préemption de consigner une partie de la valeur du bien (article 27). Ont été partiellement retenus, le renforcement du rôle du maire dans les attributions de logements (articles 32 et 32 bis), la faculté pour les collectivités locales de garantir les opérations de construction de logements intermédiaires (article 32 ter), la possibilité pour les sociétés d'habitations à loyer modéré (H.L.M.) d'associer les locataires à leur gestion (article 33), enfin la prise en compte du commerce et de l'artisanat dans l'équilibre sociologique des villes (article 38 bis).

Après avoir proposé dans un souci de conciliation d'adopter l'ensemble des articles pour lesquels des divergences secondaires séparent les deux assemblées, le rapporteur a, en revanche, considéré que sur les points affirmant nettement la place de la commune et des élus locaux dans la politique de la ville, la commission devait rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture.

La commission a ensuite abordé l'examen des articles du projet de loi.

Concernant le titre de celui-ci, la commission a adopté un amendement rétablissant l'intitulé du projet de loi que le Sénat avait voté en première lecture.

A l'article premier, relatif à l'égalité des droits entre les habitants des villes, elle a adopté, après l'intervention de **M. Josselin de Rohan**, un amendement supprimant la mention du droit à la ville.

A l'article 1er bis, relatif à la politique de la ville et à la revitalisation de l'espace rural, la commission a adopté un amendement rétablissant la mention de la politique de l'espace rural.

**M. Désiré Debavelaere, président**, a fait part de sa crainte d'une éventuelle extension aux espaces ruraux de l'action des établissements publics fonciers institués par le projet de loi.

La commission a adopté sans modification l'article 2 relatif à la construction de logements sociaux. Elle a également confirmé la suppression de l'article 3.

A l'article 5, relatif à la participation des habitants, sur proposition du rapporteur et après l'intervention de **M. Josselin de Rohan**, elle a adopté un amendement supprimant les comités d'habitants, mais prévoyant que la concertation organisée par le maire fasse appel aux maîtres d'ouvrage intéressés, ainsi qu'aux représentants locaux des associations représentatives des locataires.

Elle a confirmé la suppression des articles 5 bis à 5 quinquès, relatifs aux objectifs de la politique de la ville, estimant que les moyens financiers nécessaires à ces objectifs pourtant souhaitables ne se trouvaient pas dans ce projet de loi.

A l'article 6, introduisant une modification de l'article L-110 du code de l'urbanisme, la commission a adopté, après l'intervention de **M. Josselin de Rohan**, un amendement supprimant les mots "sans discrimination",

considérant que cette mention était superfétatoire et injurieuse pour les maires.

A l'article 8 bis, relatif au schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France, la commission adopté un amendement rétablissant la compétence de la région pour son élaboration.

A l'article 9 bis, la commission a confirmé le vote de première lecture du Sénat en adoptant un amendement de suppression.

L'article 10 a été adopté sans modification.

A l'article 12, modifiant l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation, elle a adopté un amendement réintroduisant l'accession à la propriété dans les objectifs de la politique du logement.

A l'article 12 bis, relatif à la répartition des concours financiers de l'Etat, elle a adopté un amendement rétablissant la priorité d'attribution aux communes dont le parc social locatif est insuffisant, mais supprimant les restrictions applicables aux communes disposant d'un nombre de logements sociaux supérieur à 40 % des résidences principales.

A l'article 13, relatif au programme local de l'habitat, la commission a adopté onze amendements rétablissant le principe selon lequel le préfet ne fixe que des objectifs généraux pour le P.L.H. et l'extension à trois mois du délai accordé aux communes pour donner leur avis, la modulation des contraintes en fonction des efforts déjà consentis, l'extention au logement intermédiaire, l'administration par la commune du fond communal créé.

En revanche, la commission a accepté l'extension des mesures applicables à l'ensemble des agglomérations de plus de 200 000 habitants.

A l'article 14, relatif à la participation à la diversité de l'habitat, elle a adopté neuf amendements ayant notamment pour objet de régionaliser la détermination du

montant forfaitaire, diminuer le taux maximum de la participation à la diversité de l'habitat, et de permettre la construction de logements financés par des prêts locatifs intermédiaires (PLI) sur les terrains obtenus dans le cadre de la participation à la diversité de l'habitat.

A l'article 15, relatif à la prise en compte de la diversité de la participation à la diversité de l'habitat, elle a adopté un amendement supprimant le paragraphe II.

La commission a adopté sans modification l'article 17, relatif aux opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

A l'article 18, relatif aux modifications des dispositions fiscales relatives à certaines opérations de restauration immobilière, la commission a adopté trois amendements. Le premier étend aux immeubles comportant des locaux commerciaux l'application des dispositions fiscales.

Le second ouvre la possibilité de réviser les loyers en fonction de l'augmentation des ressources du locataire.

Enfin, le troisième tend à exonérer de l'obligation de passer une convention avec l'Etat les propriétaires ayant déposé une demande d'autorisation de travaux antérieurement à la promulgation de la loi.

**M. Josselin de Rohan** a souligné que ce dispositif devait effectivement permettre d'éviter les rentes de situation, tant pour les propriétaires que pour les locataires.

A l'article 19, relatif à la suppression des zones à urbaniser en priorité, la commission a rétabli la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture par l'adoption de trois amendements rétablissant la notion d'intégration à la ville et modifiant le décompte des délais..

A l'article 19 ter, relatif à l'élaboration d'un programme d'intégration à la ville, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

L'article 20 a été adopté sans modification.

A l'article 20 bis, la commission a adopté un amendement rétablissant la possibilité d'exonérer de l'impôt sur le revenu et sur les sociétés les entreprises bénéficiant des dispositions de l'article 20.

La commission a confirmé la suppression de l'article 21 bis, relatif au respect des normes de salubrité et de sécurité.

A l'article 22, relatif à la création d'établissements publics fonciers, la commission a adopté cinq amendements, qui outre des améliorations rédactionnelles visent à prévoir l'accord, et non l'avis, de la commune concernée par une opération de l'établissement public foncier et à ne permettre la création d'un établissement public foncier que sur la base des délibérations concordantes des conseils municipaux intéressés.

M. Désiré Debavelaere, président, s'est inquiété de voir ces nouveaux établissements fonciers lever des taxes, et a dénoncé le gel des terres résultant, notamment dans la région de Dunkerque, de la constitution de réserves foncières.

Après l'adoption sans modification de l'article 25, la commission a adopté à l'article 26, relatif à l'élargissement de l'objet des réserves foncières, un amendement du rapporteur obligeant à indiquer la motivation de cet élargissement, afin d'en limiter les excès.

La commission a adopté sans modification l'article 27, prévoyant une obligation pour le titulaire du droit de préemption de consigner une partie de la valeur du bien et l'article 28, relatif au rétablissement des périmètres provisoires de ZAD.

A l'article 29, relatif à l'extension du champ d'application des zones d'aménagement différé et point central de désaccord avec l'Assemblée nationale, la commission a adopté un amendement de suppression.

A l'article 31, relatif à l'organisation des transports dans la région d'Ile-de-France, elle a également adopté un amendement de suppression.

La commission a confirmé la suppression de l'article 31 bis, relatif à l'affectation du neuvième du 1% patronal. Elle n'a pas proposé le rétablissement de l'article 31 ter relatif à la répartition équilibrée des familles non européennes et supprimé par l'Assemblée nationale, tout en soulignant la nécessité de mesures concernant ce point. Elle a adopté les articles 32, relatif aux relations entre les autorités municipales et les organismes d'habitation à loyer modéré, 32 bis relatif à la commission d'attribution de logements H.L.M. et 32 ter A (nouveau) concernant la création de commission d'attribution dans les sociétés civiles immobilières, sans modification.

Elle a adopté un amendement de coordination à l'article 33, relatif à la représentation des locataires dans les sociétés anonymes d'H.L.M.

La commission a confirmé la suppression de l'article 34 relatif aux pouvoirs du maire sur les attributions de logements, considérant que les dispositions figurant désormais aux articles 32, 32 bis et 32 ter A ne justifiaient plus une procédure aussi lourde et contraignante.

A l'article 36, relatif à l'affectation du produit de la taxe de surdensité et du versement pour dépassement du plafond légal de densité (P.L.D.), la commission a adopté un amendement rétablissant le texte adopté par le Sénat en première lecture tout en autorisant l'affectation du montant des versements à la réalisation directe de logements sociaux, mais également à celle d'équipements collectifs.

Enfin, à l'article 37 bis, relatif au maintien dans les lieux des syndicats et associations professionnels, la commission a voté un amendement de suppression estimant que ces dispositions dérogoires au droit

commun trouvaient difficilement leur place dans un projet de loi visant à la diversification de l'habitat.

**M. Désiré Debavelaere, président**, a alors évoqué la question de la réduction de la durée de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les constructions neuves, qui ont pénalisé la construction.

Le rapporteur a suggéré que cette question soit abordée à l'occasion du prochain débat budgétaire.

**M. Josselin de Rohan** a affirmé que les dispositions du texte examiné mettaient bien en évidence les principaux clivages opposant la majorité sénatoriale au gouvernement qui sont la volonté de recentralisation, la méfiance à l'égard des élus et notamment des conseils municipaux.

En conséquence, **M. Josselin de Rohan** a indiqué que si le groupe du Rassemblement pour la république votait le texte, compte tenu des amendements adoptés par la commission, il se pourrait que, dans l'avenir, ces dispositions fassent l'objet d'une remise en cause.

**M. Gérard Larcher, rapporteur**, a rappelé que les problèmes de la ville ne peuvent être résolus que par les élus locaux et qu'il condamnait la tentative de l'Etat de revenir, par le biais d'une intercommunalité certes nécessaire, sur les acquis de la décentralisation.

La commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi amendé.

**Mardi 2 juillet 1991 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - La commission a procédé à l'examen des amendements au projet de loi n° 432 (1990-1991) d'orientation pour la ville, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

A l'article 18, elle a donné un avis favorable à l'amendement n° 52 présenté par M. Pierre Vallon et les membres du groupe de l'union centriste, sous réserve de la

rectification de sa rédaction, et un avis favorable au sous-amendement n° 53 présenté par le Gouvernement.

A l'article 21 bis, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 51 présenté par Mme Paulette Fost et les membres du groupe communiste.

A l'article 31 ter, elle s'en est remise à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 50 présenté par M. José Balarello.

\*

\* \*

#### Erratum au bulletin n° 30 du samedi 29 juin 1991

En conclusion, M. Louis de Catuelan a indiqué qu'il lui semblait que Douarnenez disposait d'atouts certains, notamment quant au patrimoine mobilier, et que cette ville pourrait accueillir le Conservatoire dans de bonnes conditions.

Il a enfin précisé que la ville de Rochefort, également candidate pour recevoir le siège du conservatoire, présentait quant à elle des avantages sur le plan du patrimoine immobilier.

## AFFAIRES SOCIALES

**Vendredi 28 juin 1991 - Présidence de M. Claude Huriet, vice-président.** La commission a procédé à un nouvel examen en nouvelle lecture du projet de loi n° 424 (1990-1991) portant diverses mesures d'ordre social (DMOS), le Gouvernement ayant exprimé son intention de demander au Sénat de se prononcer par un seul vote sur ce projet de loi, en application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, au cours de la discussion générale sur ce projet, pendant la séance publique tenue ce jour.

**M. Jean Chérioux, rapporteur,** a estimé que la procédure envisagée par le Gouvernement visait à contraindre le Sénat à voter ce projet sans exercer normalement son droit d'amendement et que, dans ces conditions, il paraissait opportun d'opposer la question préalable.

**M. Louis Boyer** a considéré que l'application du vote bloqué à un projet de loi portant DMOS constituait un dévoiement de procédure, en raison du caractère hétérogène des dispositions figurant dans un tel projet.

**Mme Nelly Rodi, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Claude Huriet, vice président et M. Jacques Machet** ont partagé les points de vue exprimés par les intervenants précédents.

**M. Jean Chérioux** ayant relevé que précédemment la procédure du vote bloqué n'a été mise en oeuvre qu'une fois en 1988 et seulement pour deux articles d'un projet portant DMOS, la commission a décidé d'opposer la question préalable au projet de loi précité.

**Jeudi 4 juillet 1991 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président.** - La commission des affaires sociales a nommé **M. Jean Madelain**, comme **rapporteur du projet de loi n° 452 (1990-1991)**, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, **relatif au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique**, en remplacement de M. Jacques Machet, empêché.

La commission a ensuite examiné, en nouvelle lecture, ce projet de loi.

Elle a tout d'abord entendu le rapport de **M. Jean Madelain**. Le rapporteur a rappelé l'échec de la commission mixte paritaire et a résumé les deux raisons justifiant l'opposition de la commission au texte adopté par l'Assemblée nationale : le risque de désorganisation des petites et moyennes entreprises créé par la mise en oeuvre du congé de représentation et le risque de voir la procédure de la déclaration préalable se transformer en une autorisation préalable.

Elle a ensuite examiné les **articles premier, 3, 4 et 7** du projet de loi et a adopté huit amendements tendant à rétablir ces articles dans le texte adopté par le Sénat en deuxième lecture.

Elle a également adopté un amendement visant à rétablir le titre adopté en deuxième lecture.

Puis elle a adopté le projet de loi ainsi modifié.

La commission a ensuite nommé **M. Louis Souvet**, comme **rapporteur de la proposition de loi n° 380 (1990-1991) tendant à modifier l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales**.

**M. Guy Robert** a été nommé comme **rapporteur de la proposition de loi n° 379 (1990-1991) tendant à abroger l'article 9 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 afin**

**de rétablir les droits acquis des travailleurs non salariés non agricoles en matière d'assurance maladie.**

La commission a décidé de créer un groupe de travail sur la sécurité sociale de douze membres dont M. Charles Descours sera le président. Elle a désigné MM. Louis Boyer, François Delga, Jean Madelain, Guy Robert et Bernard Seillier membres de ce groupe se réservant de procéder aux autres nominations au cours d'une réunion ultérieure.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE  
PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS  
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI  
RELATIF AU CONGÉ DE REPRÉSENTATION EN  
FAVEUR DES ASSOCIATIONS ET DES  
MUTUELLES ET AU CONTRÔLE DES COMPTES  
DES ORGANISMES FAISANT APPEL À LA  
GÉNÉROSITÉ PUBLIQUE**

**Mardi 2 juillet 1991 - Présidence de M. Francisque Perrut, président d'âge.** La commission a d'abord procédé à la désignation de son bureau. Elle a élu :

- **M. Jean Proveux, député, président ;**
- **M. Guy Penne, sénateur, vice-président ;**
- **M. Jean-Pierre Béquet, député, et M. Jacques Machet, sénateur, rapporteurs respectivement pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.**

**Présidence de M. Jean Proveux, président.**  
**M. Jacques Machet, rapporteur pour le Sénat,** a indiqué que le Sénat avait souhaité limiter le champ d'application des dispositions relatives au congé de représentation, notamment en introduisant un seuil de onze salariés et en interdisant tout cumul avec d'autres congés afin de ne pas perturber le fonctionnement des petites et moyennes entreprises que les pouvoirs publics entendent, par ailleurs, dynamiser au moyen de diverses mesures. Pour ce qui concerne le contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, le Sénat a admis le principe introduit par l'Assemblée nationale, tout en supprimant la procédure de la déclaration

préalable en vue d'éviter toute dérive susceptible de remettre en cause la liberté associative.

**M. Jean-Pierre Béquet, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a estimé que les limitations introduites par le Sénat au congé de représentation n'étaient pas acceptables car elles réduiraient considérablement la portée du dispositif en supprimant les échelons régionaux et départementaux qui, à la différence de l'échelon national, concernent essentiellement des bénévoles, et opéreraient une discrimination entre les salariés selon la taille des entreprises qui les emploient. Il a ensuite rappelé que l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, avait modifié sur divers points le dispositif de contrôle des comptes des associations faisant appel à la générosité publique pour prendre en considération certaines des préoccupations exprimées au Sénat.

**M. Francisque Perrut** a approuvé le texte du Sénat, notamment s'agissant de la fixation du seuil du nombre de salariés par entreprise pour l'exercice du congé de représentation, lequel doit permettre d'atténuer les effets négatifs du projet de loi qui, par ailleurs, opère une distinction injustifiée entre les bénévoles selon qu'ils sont ou non salariés, et fait passer la fonction de représentation des associations avant le travail dans les entreprises.

**M. Jean Chérioux** a indiqué que les dispositions adoptées par le Sénat visaient à tenir compte de la situation des non salariés, à limiter la portée d'une mesure susceptible de nuire au bon fonctionnement des entreprises et de faire peser une charge inutile sur le budget de l'Etat ainsi qu'à éviter tout cumul avec le congé mutualiste.

Puis, à l'invitation de **M. Jean Proveux, président**, la commission a décidé de passer à l'examen des articles.

Après une suspension de séance, **M. Jacques Machet, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que les représentants du Sénat seraient prêts à accepter une modification permettant aux membres des associations

d'obtenir un congé de représentation pour participer aux instances siégeant à l'échelon régional, mais qu'ils maintenaient leur position sur l'exclusion des membres des mutuelles et sur la fixation d'un seuil de onze salariés par entreprise pour bénéficier du congé.

**M. Jean-Pierre Béquet, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a déclaré ne pas pouvoir accepter la suppression de l'échelon départemental et l'exclusion des salariés des entreprises comptant moins de 11 salariés.

La commission a alors constaté son impossibilité d'aboutir à l'adoption d'un texte commun pour les dispositions restant en discussion.

**FINANCES, CONTROLE BUDGÉTAIRE  
ET COMPTES ÉCONOMIQUES  
DE LA NATION**

**Mardi 2 juillet 1991 - Présidence de M. Jean Clouet, vice-président, puis de M. Emmanuel Hamel, secrétaire.**  
**La commission a procédé, sur le rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général, à l'examen du projet de loi n° 436 (1990-1991), considéré comme adopté avec modifications aux termes de l'article 49-3 de la Constitution, par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.**

**M. Roger Chinaud a mentionné les diverses modifications apportées par l'Assemblée nationale au texte considéré comme adopté par elle en première lecture. Il a rappelé les raisons qui avaient conduit le Sénat, en première lecture, à opposer la question préalable à ce projet de loi.**

**Il a constaté que les objections de principe formulées par la Haute Assemblée n'étaient levées, à l'évidence, ni par les ajustements apportés par l'Assemblée nationale à son propre texte, ni par les arguments avancés par le Gouvernement tant devant le Sénat en première lecture, qu'à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.**

**Suivant son rapporteur, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter une motion tendant à opposer la question préalable au projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de**

l'article 49, alinéa 3, de la Constitution portant diverses mesures d'ordre économique et financier.

La commission a ensuite entendu une communication de M. Henri Collard, rapporteur spécial du budget annexe de l'Imprimerie nationale sur l'activité éditoriale de l'Imprimerie nationale.

Le rapporteur spécial a tout d'abord rappelé que lors de l'examen du budget annexe de l'Imprimerie nationale pour 1991, il avait insisté dans son rapport écrit et en séance publique, sur la nécessité de doter l'Imprimerie nationale d'une politique commerciale plus dynamique, notamment quant à son activité éditoriale.

M. Henri Collard a noté que l'Imprimerie nationale n'était ni une entreprise publique, ni un établissement public mais une direction du ministère de l'Economie, des finances et du budget, avec les avantages et les inconvénients liés à ce statut dont il serait peut-être souhaitable d'étudier la modification.

Pour s'en tenir à l'activité éditoriale qui représente un peu plus de 0,5 % du chiffre d'affaires de l'Imprimerie nationale (14,6 millions de francs en 1990 par rapport à près de 2 milliards de francs), le rapporteur a estimé que cette activité, loin d'être un aspect anecdotique des fonctions de l'Imprimerie nationale, pourrait contribuer à l'amélioration de l'image de cette institution, bien au-delà du chiffre d'affaires tiré de l'édition. La nouvelle équipe chargée de la commercialisation des produits éditoriaux de l'Imprimerie nationale devrait dynamiser cette activité.

Le rapporteur spécial a considéré que la tâche était ardue car il s'agissait de mettre un terme à une évolution inquiétante.

Il a rappelé à cet égard que des collections peu adaptées au marché étaient poursuivies depuis plusieurs années ce qui avait entraîné l'accumulation de stocks excessifs.

De plus, cette politique d'édition de produits de qualité mais chers et difficilement vendables s'accompagnait de

l'emploi d'un nombre excessif -par rapport à la production- d'ouvriers très qualifiés, de l'absence de comptabilité analytique, d'objectifs vagues quant au coût optimal de chaque livre -d'où des dérapages incontrôlés des coûts en cours de fabrication- d'une gestion non informatisée des ventes et des stocks, d'un système de ventes à compte ferme sans faculté de retour, de l'absence d'une véritable équipe commerciale, d'un lieu de commercialisation peu rentable (le magasin de la rue de la Boétie), d'une politique d'exportation inexistante et d'un budget publicitaire limité.

**M. Henri Collard**, rapporteur spécial s'est particulièrement ému de la situation de l'édition de l'Imprimerie nationale dans la mesure où les atouts dont elle dispose sont nombreux.

Il a insisté sur le savoir-faire incontestable, voire parfois inégalable, des ateliers typographiques et offset de l'Imprimerie nationale et précisé, qu'à ses yeux, l'Imprimerie nationale était seule capable en France de réunir l'ensemble des techniques artisanales du livre (typographie, lithographie, taille douce, phototypie) tout en maîtrisant l'ensemble de la chaîne de fabrication, depuis la gravure de poinçons jusqu'à la reliure manuelle.

Le rapporteur a estimé que, grâce à la réalisation de certains ouvrages de haut de gamme, l'Imprimerie nationale était à même de servir de moteur ou d'aiguillon aux corps de métier de la profession -photograpeurs, concepteurs graphiques, fournisseurs de papier et d'encre- soumis à une sévère concurrence internationale de la part de pays comme la Suisse, l'Italie, le Japon, Taïwan ou Hong-Kong.

Il a rappelé que la direction de l'Imprimerie nationale avait prévu une série de mesures de redressement consistant d'abord à concentrer la production sur un nombre limité de livres-phares destinés au marché du livre haut de gamme et, en contrepartie, à réduire le nombre des

collections comme des nouveautés annuelles ou des tirages.

Plusieurs collections ont été arrêtées et leur stock devrait être écoulé grâce à la recherche de canaux nouveaux de distribution (vente par correspondance, cadeaux d'entreprise) et d'études de destockage systématique.

En contrepartie, une politique cohérente d'édition du patrimoine culturel a été jugée prioritaire (édition de grands textes, albums haut de gamme en offset, coéditions avec d'autres institutions, édition d'ouvrages de bibliophilie).

Corrélativement, la réduction des coûts a été recherchée tout en permettant le fonctionnement présent et en assurant l'avenir de la production de livres exceptionnels.

Par ailleurs, a été isolée dans les charges globales de l'atelier du livre, la part de la fabrication des livres, tandis qu'était recherchée la polyvalence des personnels et le recrutement d'apprentis ou de spécialistes -y compris pour le département commercial- parallèlement à une réduction des personnels non remplacés.

En outre, les éditions de l'Imprimerie nationale devraient être "professionnalisées" grâce notamment à la définition d'une enveloppe globale pour chaque ouvrage et à l'informatisation de la gestion des stocks.

Déjà la distribution des ouvrages a été améliorée grâce au recours à des professionnels de la diffusion en librairie, au recrutement d'un responsable commercial, à la prospection des bibliothèques et institutions, au recours à la vente par correspondance et au courtage.

Enfin, l'Imprimerie nationale a participé à des opérations de promotion (salons du livre en France et à l'étranger, démonstrations en hypermarchés, journées portes ouvertes, exposition "imprimer-exprimer" à la cité des sciences de la Villette...)

**M. Henri Collard**, rapporteur spécial, a alors émis des observations sur la nécessité de dynamiser la politique éditoriale de l'Imprimerie nationale.

Il a noté que la connaissance précise des coûts de production n'était encore qu'embryonnaire, que la coédition avec des éditeurs privés pourrait être développée ; que la prospection commerciale systématique des libraires, comme des grands points de vente, des entreprises ou des bibliophiles devrait se voir dotée de moyens accrus affectés d'indices de résultats ; que la transmission du savoir-faire a été assurée malgré les aléas des départs à la retraite, qu'il fallait continuer à profiter de la politique de destockage massif pour améliorer l'image de l'Imprimerie nationale en France ou à l'étranger ; que le budget publicitaire des éditions de l'Imprimerie nationale gagnerait à être augmenté compte tenu des retombées positives à en attendre pour l'ensemble des activités de l'Imprimerie nationale ; enfin qu'il approuvait la relance de l'association des amis de l'Imprimerie nationale.

**M. Emmanuel Hamel** a interrogé le rapporteur spécial sur les conditions de la concurrence entre l'Imprimerie nationale et le secteur privé de l'édition.

**M. Maurice Couve de Murville** a estimé que l'Imprimerie nationale constituait une survivance historique.

**M. Jacques Oudin** a souhaité opérer une distinction entre une structure juridique obsolète et les caractéristiques techniques de l'entreprise qui assume en outre une mission de service public en tant que conservatoire de l'imprimerie en France.

Il a également souhaité la mise en place d'une comptabilité analytique pour les éditions de l'Imprimerie nationale.

**M. Jean Clouet** a interrogé le rapporteur spécial sur les opérations de sous-traitance confiées à l'Imprimerie nationale.

En réponse aux intervenants, **M. Henri Collard** a insisté sur la place originale tenue par l'Imprimerie nationale tant en France que dans le monde. Il a noté que sa mise en valeur du patrimoine n'empêchait pas celle-ci d'affronter, souvent avec succès, le secteur concurrentiel.

Enfin, **M. Henri Collard** a souligné les possibilités techniques de l'édition de l'Imprimerie nationale avant de préciser qu'en matière de sous-traitance plusieurs centaines d'entreprises privées dépendaient des commandes de ce service.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Jean Clouet**, rapporteur spécial du budget de l'éducation nationale - enseignement supérieur, sur la mise en place des Instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.)

Après avoir rappelé l'évolution de l'enseignement primaire au cours des dernières années, le rapporteur spécial a évoqué le lien qui pourrait exister entre les revendications du principal syndicat de l'enseignement primaire doctrinalement attaché au concept d'école unique et la création des Instituts universitaires de formation des maîtres.

Il a déploré de voir la préparation au concours du CAPES largement retirée aux universités ce qui risque d'entraîner un affaiblissement des universités de taille moyenne.

Il s'est interrogé sur la nécessité de mettre en oeuvre une réforme pour dispenser dans un lieu prétendument unique une culture commune à des étudiants qui ont déjà accompli ensemble leurs études jusqu'au niveau de la licence.

Il a craint que les étudiants des I.U.F.M. ayant échoué au CAPES se tournent ensuite vers le concours de professeur d'école, cette "sélection" par l'échec étant à l'opposé du but recherché.

Il a par ailleurs déploré la généralisation à toute la France à partir d'octobre 1990 de l'expérience amorcée dans trois I.U.F.M. alors même que les résultats de cette expérimentation ne pourront être connus avant la fin du cycle des études dans les instituts, c'est-à-dire en octobre 1992.

En conclusion, le rapporteur spécial a regretté que la mise en place des I.U.F.M. ait été dictée par des considérations échappant largement au domaine pédagogique.

Un débat s'est ensuite instauré, auquel ont participé MM. René Ballayer, Jacques-Richard Delong, Henri Collard, Jacques Oudin et Roger Chinaud, rapporteur général, et M. Jean Clouet, rapporteur spécial, sur le classement en catégorie A de la fonction publique des professeurs d'école et sur ses conséquences sur le logement des instituteurs.

En réponse à une question de M. Henri Collard, M. Jean Clouet, rapporteur spécial, a indiqué qu'à ce jour près d'un tiers des départements avaient décidé de laisser à l'Etat la charge des locaux des écoles normales d'instituteurs appelées à être absorbées par les I.U.F.M.

**Mercredi 3 juillet 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a procédé à l'audition de M. Jacques Attali, président de la banque européenne pour la reconstruction et le développement (B.E.R.D.), sur les activités de cet établissement.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé l'ampleur des objectifs de la B.E.R.D., qui se veut être un instrument d'aide aux pays de l'Est dans leur transition vers l'économie de marché, et son importance politique, qui est le rassemblement d'une Europe "de l'Atlantique à l'Oural". Il a insisté sur l'intérêt porté par le Sénat aux activités de la banque, dans cette double perspective.

**M. Jacques Attali** a souligné la légitimité de l'intérêt des parlements des Etats membres pour l'activité de la B.E.R.D.

Il a rappelé que la mise en place de cette institution s'était effectuée dans des délais records : six mois de négociation avant la signature de la convention constitutive par quarante-deux Etats, moins d'un an pour la ratification de cette convention, deux mois pour le démarrage du financement du premier projet.

**M. Jacques Attali** a évalué à 100 milliards d'écus, en huit ans, l'aide qui pourrait être fournie par la B.E.R.D. à partir d'un capital de 10 milliards d'écus. Cette aide, qui suscite aujourd'hui une demande considérable de la part des bénéficiaires potentiels, a deux objectifs : d'une part, l'investissement dans la construction d'infrastructures et dans l'aide à la privatisation des entreprises ; d'autre part, l'enracinement des pays de l'Est dans la démocratie pluraliste, à travers l'assistance technique à la mise en place de systèmes législatifs et judiciaires, au nom d'un "devoir d'ingérence démocratique".

**M. Jacques Attali** a ensuite rappelé que la transition des pays de l'Est vers l'économie de marché entraînerait la privatisation de plusieurs centaines de milliers d'entreprises, et des mouvements de licenciements économiques considérables. Il a toutefois insisté sur les atouts des pays de l'Est : la proximité géographique avec la Communauté économique européenne, la réserve d'emplois que pourrait constituer le développement du secteur des services, actuellement en éclosion, enfin la créativité des hommes, qui a permis, par exemple, la naissance de cinq cent mille entreprises en Pologne.

**M. Jacques Attali** a également souligné les risques que pourrait comporter un développement non contrôlé des pays de l'Est, tels que l'épanouissement d'une économie souterraine à grande échelle ou l'émigration massive vers l'Ouest, si les pays de la Communauté économique

européenne n'ouvraient pas suffisamment leurs propres marchés aux produits de l'Est.

Un large débat s'est ouvert, au cours duquel sont intervenus **MM. Roger Chinaud, rapporteur général, Jacques Valade, Jacques Oudin, Jacques Chaumont, Jean-Pierre Masseret, Claude Belot, Jean Arthuis, Emmanuel Hamel, et Christian Poncelet, président.**

En réponse à ces interventions, **M. Jacques Attali** a tout d'abord précisé que la première opération financée par la B.E.R.D. était réalisée en écus, revêtait une dimension importante et s'effectuait à des conditions financières raisonnables pour le pays bénéficiaire.

Il a ensuite mis l'accent sur le risque de voir les douze Etats membres de la Communauté économique européenne monnayer leur aide économique aux pays de l'Est contre une attitude conciliante dans d'autres négociations.

S'agissant du rôle joué par la France, **M. Jacques Attali** a insisté sur le nombre et l'importance des projets des entreprises françaises, peut-être moins présentes toutefois que les entreprises allemandes sur la mise en place des infrastructures.

**M. Jacques Attali** a ensuite défini les relations existant entre la B.E.R.D. et la Communauté économique européenne, actionnaire majoritaire de la banque, compte tenu de la participation des Etats membres de la Commission européenne, et de la banque européenne d'investissement.

La B.E.R.D. doit être considérée comme un instrument financier au service de la politique communautaire, sans se substituer à la C.E.E. En même temps, elle ne dépend pas des budgets des Etats membres, et elle comporte également des représentants d'autres Etats.

**M. Jacques Attali** a reconnu que l'industrie de l'espace constituait un champ d'action intéressant pour la B.E.R.D., notamment en vue de collaborer avec l'U.R.S.S.

S'agissant de la répartition des pouvoirs au sein de la banque, il a précisé que les projets étaient instruits et sélectionnés par l'administration et présentés au conseil d'administration. La plupart des décisions de celui-ci sont prises à la majorité simple, mais avec la recherche d'un consensus.

**M. Jacques Attali** a estimé que les principes d'action de la banque, dont 60 % des crédits sont consacrés au secteur privé, et 40 % au secteur public, étaient comparables à ceux appliqués dans la politique économique française.

**M. Jacques Attali** a souligné la nécessité d'une grande cohérence du travail effectué par la B.E.R.D. avec celui de la commission européenne, afin d'éviter les doubles emplois, notamment en ce qui concerne les échanges d'informations d'experts et l'assistance technique. Il a estimé que le caractère multilatéral de l'aide de la banque pouvait être parfaitement compatible avec l'aide bilatérale des Etats, qui serait ainsi démultipliée. Il a enfin nettement distingué la mission de la banque européenne pour la reconstruction et le développement de celles du Conseil de l'Europe.

**M. Jacques Attali** a rappelé que la B.E.R.D., comme toute banque, finançait des projets estimés rentables, et respectait les ratios prudentiels classiques. Il a considéré que les priorités de la banque relevaient du bon sens économique et que la protection de l'environnement devait entrer dans ces priorités, étant donné la situation particulière des pays de l'Est.

**M. Jacques Attali** a insisté sur le choix que devaient effectuer les Etats membres de la Communauté européenne entre l'ouverture de leurs frontières aux produits des pays de l'Est ou bien l'afflux de populations en provenance de ces pays à la recherche d'un emploi.

**M. Jacques Attali** a reconnu que parmi les entreprises françaises présentes dans les pays de l'Est, figuraient peu d'entreprises petites et moyennes.

Il a ensuite souligné l'importance du débat politique international sur le volume du budget militaire de l'U.R.S.S. et déclaré que la B.E.R.D. pouvait aider les républiques de l'Union soviétique ainsi que des municipalités comme celle de Moscou.

**M. Jacques Attali** a précisé que l'U.R.S.S. n'absorberait pas un volume excessif de l'aide de la B.E.R.D., ne serait-ce que parce que la banque se devait de répartir ses risques de façon équilibrée.

Il a enfin souligné que les Etats-Unis faisaient preuve, au sein de la banque, d'une attitude très constructive.

A l'issue de cette audition, **M. Christian Poncelet, président**, a souligné la nécessité pour la commission, dans le cadre de ses réflexions sur l'épargne, d'étudier les besoins de financement des pays d'Europe centrale et orientale. La commission a ainsi décidé, à l'unanimité, de constituer, à cet effet, un groupe de travail.

**Jeudi 4 juillet 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée**, la commission a entendu une communication de **M. Maurice Blin, rapporteur spécial des crédits du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**, sur l'exécution du budget de 1991.

**M. Maurice Blin** a tout d'abord rappelé le contexte dans lequel évoluait actuellement ce budget : en mai 1991, le chômage a progressé de 7,8 % par rapport au mois de mai 1990. Cette dégradation de la situation de l'emploi touche surtout les hommes, les adultes de 25 à 49 ans, et elle est essentiellement due au ralentissement très net des sorties des listes de l'ANPE pour reprise d'emploi.

**Le rapporteur spécial** a également rappelé que le budget du travail, d'un montant de 67,6 milliards de francs en 1991, était composé au neuf dixièmes de crédits

d'intervention (Titre IV), qui constituent l'essentiel du financement de la politique de l'emploi.

**M. Maurice Blin** a souligné que ce budget avait diminué en 1991 de 10 %, et, qu'en contrepartie, un financement sur reports des crédits non consommés de 1991 avait été dégagé à hauteur de 9,6 milliards de francs. Toutefois, un arrêté du 9 mars 1991 a procédé à l'annulation de 2,5 milliards de francs sur le budget du travail, portant exclusivement sur des crédits d'intervention et correspondant notamment à la suppression de 7.500 places de crédit formation individualisé, et de 50.000 actions d'insertion et de formation en faveur des chômeurs de longue durée.

Par ailleurs, l'exécution du budget au cours de l'année 1991 fait apparaître un dépassement de crédits prévisionnel d'une dizaine de milliards de francs, notamment du fait des crédits-formation individualisés, et des contrats emploi-solidarité. De plus, l'exercice de régulation imposé par le Ministre chargé du Budget au mois de mai 1991 amène à ne pas engager plus de 70 % des dotations avant le 30 septembre 1991, ce qui risque de poser des problèmes sérieux dans la réalisation des stages.

S'agissant de la préparation du budget de 1992, **M. Maurice Blin** a insisté sur les problèmes que posait la base de calcul des crédits d'intervention, les reports de crédits de 9,6 milliards de francs de 1990 sur 1991 n'étant pas pris en compte, au contraire des annulations de 2,5 milliards de francs : dès lors la dotation du titre IV pourrait diminuer très nettement en 1992, alors que la situation de l'emploi continuera vraisemblablement de se détériorer.

Cette diminution de crédits s'accompagne d'un remodelage de la politique de l'emploi, conformément à ce qu'a annoncé Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, au Conseil des ministres du 3 juillet : cette réforme est basée sur la prise de conscience de l'inefficacité de certaines mesures, et sur

la recherche d'une participation active des entreprises à l'insertion professionnelle.

Ainsi, certains stages seront supprimés, d'autres seront limités quant au nombre de places disponibles, enfin certains dispositifs seront modifiés dans leur contenu.

Parallèlement, **M. Maurice Blin** a évoqué la négociation des partenaires sociaux sur la formation professionnelle, conclue le 3 juillet, et qui prévoit un effort accru des entreprises quant à leur taux de participation et à leur implication dans le déroulement des formations.

Enfin, il a souligné que le débat sur les effets en termes d'emploi d'une plus grande flexibilité des rémunérations n'était pas encore tranché.

Le rapporteur spécial a ensuite évoqué les problèmes liés à la réforme de l'Association pour la formation professionnelle des adultes, qui avaient amené le Sénat à adopter, sur proposition de sa commission des finances, un amendement de réduction de 312 millions de francs de la subvention versée à cet organisme dans le cadre du budget de 1991.

Il a précisé qu'un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales avait été publié au mois de septembre 1990, et mettait en lumière les insuffisances de la gestion budgétaire de l'A.F.P.A.

Par ailleurs, **M. Maurice Blin** a précisé que les informations recueillies auprès de l'A.F.P.A. montraient que le problème de ses enseignants était devenu crucial, ceux-ci ayant une moyenne d'âge élevée et un statut particulièrement protecteur.

A la suite de l'audit effectué au cours de l'année 1990, un contrat d'objectifs a été conclu entre **M. André Laignel**, ancien Secrétaire d'Etat à la formation professionnelle, et les instances dirigeantes de l'A.F.P.A., le 13 mars 1991. Ce contrat prévoit une plus grande déconcentration vers les directions régionales, une progression de l'activité réalisée

au profit des entreprises, l'indexation de la subvention versée par l'Etat sur l'évolution de la productivité. Un avenant financier devait suivre ce contrat d'objectifs ; toutefois, la préparation du budget de 1992 laisse désormais augurer d'une diminution des crédits de l'A.F.P.A.

Un débat s'est ensuite engagé, au cours duquel sont intervenus **M. Christian Poncelet, président, MM. Jean Arthuis, Claude Belot et René Ballayer.**

En réponse aux intervenants, **M. Maurice Blin** a insisté sur la difficulté, pour l'appareil de formation français, de fournir une main d'oeuvre d'un niveau moyen de qualification. Il a précisé qu'à sa connaissance, certains conseils régionaux se refusent à fournir des subventions à l'A.F.P.A., du fait des carences observées dans sa gestion. Il a enfin souligné la nécessité absolue pour l'école, de se rapprocher de l'entreprise.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial des crédits de la justice, sur l'exécution du budget de 1991.**

**M. Jean Arthuis** a tout d'abord rappelé qu'en tant que rapporteur de la commission de contrôle chargée d'examiner le fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, il avait été amené à constater la sous-administration du ministère de la justice, géré essentiellement par des magistrats.

La commission de contrôle a fait effectuer par la SOFRES un sondage qui montre que neuf dixièmes des français pensent que la justice est l'institution à réformer en priorité et qu'une grande majorité d'entre eux estime que la justice est trop lente, trop coûteuse et pas assez indépendante.

Les visites effectuées dans les tribunaux ont montré que certaines pratiques budgétaires étaient tout à fait illégales, les juridictions ayant recours à des expédients, faute de moyens suffisants.

Malgré l'accumulation de rapports alarmants depuis une dizaine d'années, l'Etat n'a toujours pas pris en compte le problème de la justice, qui est parallèlement de plus en plus sollicitée à travers les législations nouvelles.

Par ailleurs, l'administration du ministère de la justice est très centralisée, insuffisamment informatisée. L'Ecole nationale de la Magistrature et l'Ecole nationale des Greffes ne dispensent ni une formation ni une motivation satisfaisantes.

**M. Jean Arthuis** a rappelé que la commission de contrôle avait formulé une série de propositions concrètes, allant de la redéfinition des missions de la justice jusqu'à la réforme de beaucoup de ses modes de fonctionnement.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté le compte rendu du travail de suivi effectué sur les crédits d'équipement des services judiciaires en 1991.

Il a souligné la difficulté, pour la Chancellerie, de tirer les conséquences du transfert du parc immobilier des juridictions à l'Etat à compter du 1er janvier 1987, alors qu'auparavant le budget ne comportait que des subventions représentant 30 % des opérations. Une certaine inertie dans la gestion de ce transfert a amené un retard évident, de l'ordre de deux ans, dans la réalisation des opérations.

**M. Jean Arthuis** a rappelé qu'un décret du 6 mai 1991 avait mis en place une délégation spéciale à la Chancellerie, chargée de mener à bien un programme pluri-annuel d'équipement. Cette méthode, déjà employée par M. Albin Chalandon pour la construction des 13.000 places de prison supplémentaires, révèle l'incapacité des structures existantes à prendre en charge le problème de l'équipement.

Le rapporteur spécial a précisé que l'administration centrale rencontrait beaucoup de difficultés pour obtenir des informations locales, du fait de l'absence de services extérieurs, et du décalage entre l'organisation de la carte

judiciaire et celle des départements et régions administratives.

Il a appelé l'attention de la commission sur l'inscription en loi de finances rectificative pour 1990, sous la pression des manifestations du monde judiciaire, de 83,5 millions de francs supplémentaires en crédits de paiement au bénéfice des juridictions. De ce fait, les reports en 1991 atteignaient 142 millions de francs. Or, l'exercice de régulation prescrit par la circulaire du Ministre du budget du 6 mai 1991 impose de geler les crédits de paiement afin que le niveau de report à la fin de l'année ne soit pas inférieur à celui constaté à la fin de 1990. Dès lors, le bénéfice des crédits inscrits dans le collectif de 1990 est annulé.

**M. Jean Arthuis** a souhaité que le Gouvernement soit interrogé sur cette situation pour le moins particulière.

Un débat s'est ensuite engagé, au cours duquel sont intervenus **M. Roger Chinaud, rapporteur général, MM. Henri Collard, Maurice Blin et Christian Poncelet, président.**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après midi, la commission a procédé à l'audition de **M. Pierre Arpaillage, premier président de la Cour des comptes, sur le projet de loi n° 402 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, portant règlement définitif du budget de 1989.**

**M. Christian Poncelet, président,** adressant ses souhaits de bienvenue à **M. Pierre Arpaillage,** a rappelé l'excellence des relations établies ces dernières années entre la commission et la Cour. Il a fait part de l'intention de la commission de présenter à la Cour deux demandes d'enquête dès le mois de septembre 1991.

**M. Pierre Arpaillage** a présenté les conditions qui ont présidé à l'exécution du budget de 1989. La Cour des comptes a notamment relevé la hausse importante de la charge de la dette, en progression de plus de 16 % par

rapport au budget de 1988. Elle a par conséquent remarqué que, hors remboursement de la dette publique, le solde d'exécution aurait été positif.

La Cour a également décelé certaines irrégularités dans la réalisation des opérations budgétaires, mais dans des proportions moindres que les années précédentes. Les fondements de ces irrégularités résident dans les mouvements sociaux qui ont affecté le fonctionnement des services extérieurs du ministère des finances, les remises de créances en faveur des pays les moins avancés et l'alourdissement de la dette publique.

**M. Pierre Arpaillage** a toutefois indiqué que l'exécution du budget avait été globalement conforme aux choix faits par le Parlement lors du vote de la loi de finances initiale.

**M. Bertrand Schwerer**, conseiller référendaire, a ensuite rappelé les grandes lignes de la réponse de la Cour à la question de la commission sur la gestion des personnels de l'Etat. Les prévisions budgétaires pour le calcul de la rémunération des effectifs sont nécessairement imprécises ; toutefois, le taux de consommation des crédits de rémunération atteint, tous ministères confondus, plus de 97 %.

S'agissant du cas particulier des emplois vacants au ministère de l'Education nationale, **M. Bertrand Schwerer** a indiqué que leur importance relative avait une double origine : d'une part, les concours de recrutement des professeurs de l'enseignement secondaire ne permettent pas de pourvoir tous les postes offerts ; d'autre part, certains emplois de catégorie C inscrits au budget n'ont fait l'objet d'aucun recrutement par voie de concours car ils ont servi à gager des emplois en surnombre relevant de la catégorie D.

Il semble toutefois que l'insuffisante consommation des crédits de personnel s'explique davantage par les retards observés dans la mise en place du plan de

revalorisation des carrières que par l'existence d'un trop grand nombre d'emplois vacants.

En réponse à une question de M. Roger Chinaud, rapporteur général, **M. Bertrand Schwerer** a confirmé que les retards constatés dans certains paiements correspondants à des mesures de revalorisation ou à la réalisation d'heures supplémentaires ne pouvaient pas donner lieu à des reports de crédits. Ces décalages se traduisent, en fait, par de nouvelles inscriptions en loi de finances : ainsi, une charge de 270 millions de francs qui aurait dû être imputée sur le budget de 1989 apparaît en dépense dans les budgets de 1990 et 1991.

En réponse à une interrogation de M. Christian Poncelet, président, **M. Jacques Magnet, conseiller-maître**, a indiqué qu'un nombre important, mais difficile à évaluer de fonctionnaires de l'éducation nationale était actuellement mis à la disposition d'autres administrations.

**M. René Monory** a déploré les abus auxquels donne lieu la procédure de mise à disposition et rappelé les mesures qu'il avait lui-même prises en tant que ministre de l'éducation nationale, pour les circonscrire.

**M. Bertrand Schwerer**, répondant à **M. Roger Chinaud**, rapporteur général, a indiqué que la plupart des ministères n'étaient pas en mesure d'organiser une gestion prévisionnelle des personnels. Il a toutefois souligné l'impact non négligeable à terme des décisions prises lors du séminaire gouvernemental de juin 1990 ; dorénavant, chaque administration a notamment l'obligation d'établir un état prévisionnel des flux d'entrées et de sorties de son personnel. Il a également indiqué quelles étaient les limites physiques d'un tel exercice et la difficulté d'opérer des prévisions pluriannuelles.

**M. René Monory** a souhaité que tous les ministères se dotent d'une direction de la prospective comparable à celle qu'il avait installée au ministère de l'éducation nationale.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a ensuite demandé aux membres de la Cour certaines précisions sur la gestion des titres du secteur public. **M. James Charrier, président de la première Chambre**, a rappelé qu'aux yeux de la Cour, l'utilisation de la procédure du compte de commerce était un élément appréciable de clarté. Il a ainsi souligné que jusqu'à une date récente, ces comptes étaient essentiellement alimentés par des dotations inscrites en loi de finances initiale au budget des charges communes.

Il a cependant indiqué que la Cour notait, depuis 1990, une évolution certaine, mais encore difficile à évaluer, vers l'accroissement des autres modes de financement de ces comptes de commerce, notamment une augmentation des recettes propres provenant des cessions de titres de l'Etat. Il a pris acte du souhait de la commission de voir s'établir un meilleur contrôle du Parlement sur l'évolution de cette catégorie de recettes.

En réponse à une question de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, sur la gestion de la charge de la dette, **M. Jacques Magnet** a rappelé le caractère illogique du classement par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 des opérations d'amortissement de la dette en opérations de trésorerie. Il a par ailleurs illustré de plusieurs exemples les techniques utilisées par la direction du Trésor, sur la base de l'assimilation de l'amortissement de la dette à une opération de trésorerie, pour soustraire une partie de la charge de la dette du solde budgétaire.

Il a ainsi indiqué que 28 milliards de francs correspondant au remboursement des intérêts de la dette publique n'étaient pas apparus au budget de 1990 grâce à un remboursement anticipé d'emprunt effectué en 1989 par le Trésor.

Enfin, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a déploré les abus auxquels pouvait donner lieu le recours à la procédure des décrets d'avance. **M. James Charrier** a toutefois rappelé que les décrets d'avance faisaient l'objet d'une ratification en loi de finances rectificative, d'autres

procédures constituant une atteinte plus graves aux pouvoirs financiers du Parlement. Ainsi, des emplois ont pu être créés en dehors de tout acte normatif. Cette infraction aux dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 serait partiellement surmontée si de telles créations pouvaient être effectuées par décret d'avance.

**LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION,  
SUFFRAGE UNIVERSEL, RÈGLEMENT  
ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Samedi 29 juin 1991 - Présidence de M. Michel Rufin.** La commission a tout d'abord procédé à la **désignation de candidats** pour faire partie d'une éventuelle **commission mixte paritaire** chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux **commissions d'enquête et de contrôle parlementaires** :

- comme titulaires : **MM. Jacques Larché, Etienne Dailly, Daniel Hoeffel, Paul Masson, Christian Bonnet, Guy Allouche, Charles Lederman** ;

- comme suppléants : **MM. Philippe de Bourgoing, Marcel Rudloff, Bernard Laurent, Michel Rufin, Lucien Lanier, Michel Darras, Robert Pagès.**

Elle a ensuite nommé **M. Camille Cabana** comme **rapporteur** pour la **proposition de loi n° 412 (1990-1991)** de **M. Louis Souvet**, relative à la **lutte contre la prolifération des graffitis en milieu urbain.**

Elle a également nommé **M. Philippe de Bourgoing** comme **rapporteur pour avis** pour la **proposition de résolution n° 396 (1990-1991)** de **M. Marcel Daunay**, tendant à la **création d'une commission d'enquête** visant à déterminer les conditions d'application et les conséquences de la **réglementation communautaire** applicable à la **filière laitière**, notamment en matière de **quotas laitiers, d'existence de fraudes ou de distorsions de**

concurrence, ainsi qu'à proposer des solutions pour remédier aux insuffisances constatées.

La commission a enfin désigné **M. Bernard Laurent** comme membre appelé à participer aux travaux de la **commission supérieure de codification** concernant le Code des collectivités territoriales et le Code des marchés publics.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des amendements** sur la **proposition de loi n° 323** (1990-1991), adoptée par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux **commissions d'enquête et de contrôle parlementaires**.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a présenté le sous-amendement n° 18 déposé par M. Paul Masson, relatif à l'application du nouveau régime de publicité des travaux des commissions d'enquête aux auditions des commissions d'enquête ou de contrôle en cours de fonctionnement.

Après avoir examiné les différentes phases intervenant avant le début des travaux des commissions d'enquête (création, nomination des membres, réunion constitutive), le rapporteur a proposé à la commission de substituer à l'amendement n° 17 un nouvel amendement limitant la publicité des auditions aux seules commissions d'enquête ou de contrôle dont la réunion constitutive interviendrait après la promulgation de la loi en discussion.

La commission a adopté cet amendement et a constaté que le sous-amendement n° 18 tomberait du fait du retrait de l'amendement n° 17.

Elle a ensuite examiné le sous-amendement n° 19 présenté par le Gouvernement. **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a observé que son adoption réduirait encore la possibilité de constituer une commission d'enquête, puisqu'il tend à substituer à l'actuelle notion d'«information judiciaire» une nouvelle notion beaucoup plus générale d'«engagement de poursuites judiciaires».

Le rapporteur a souligné à cet égard que l'ouverture d'une information judiciaire nécessite un réquisitoire du Procureur de la République, alors que l'engagement de poursuites intervient dès le dépôt d'une plainte.

La commission a émis un avis défavorable sur ce sous-amendement.

M. Etienne Dailly, rapporteur, a enfin proposé de rectifier l'amendement n° 11 de la commission, de façon à étendre les garanties qu'il institue non seulement aux fonctionnaires, mais également aux salariés du secteur privé ; ceux-ci seraient désormais à l'abri de toute sanction dans leur emploi ou de tout licenciement à raison des dépositions qu'ils effectueraient devant une commission d'enquête. La commission a adopté cette rectification.

Elle a ensuite procédé à l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 349 (1988-1989) de M. Jean Simonin, tendant à élargir la procédure du vote par procuration.

M. Michel Rufin, rapporteur, a indiqué que l'amendement n° 1 présenté par M. Michel Dreyfus-Schmidt et les membres du groupe socialiste et apparentés avait pour objet d'étendre la faculté de vote par procuration à tout citoyen en déplacement le jour de l'élection. Il a estimé que cette extension dépassait très largement le cadre de la proposition de loi en discussion, qui ne vise que les retraités. Il a, d'autre part, craint que la notion de «déplacement» soit difficile à apprécier par les officiers de police judiciaire chargés d'établir les procurations, et qu'elle soulève des problèmes de preuve.

La commission a émis un avis défavorable sur cet amendement n° 1, puis sur l'amendement n° 2 présenté par les mêmes auteurs, tendant à modifier en conséquence l'intitulé de la proposition de loi.

**Jeudi 4 juillet 1991 - Présidence de M Jacques Larché, président.** - La commission a tout d'abord nommé M. Philippe de Bourgoing comme rapporteur pour le

**projet de loi n° 433 (1990-1991) relatif à la modernisation des entreprises coopératives.**

La commission a ensuite procédé à l'examen du rapport en nouvelle lecture de **M. Etienne Dailly** sur la proposition de loi n° 453 (1990-1991), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a tout d'abord retracé les travaux de la commission mixte paritaire, en observant qu'elle était parvenue sur tous les articles, à l'exception de l'article 3, à un texte transactionnel dont l'Assemblée nationale avait déjà retenu plusieurs dispositions. Il a considéré à cet égard que l'échec de la commission mixte paritaire n'était donc que relatif. Cette commission mixte paritaire a pourtant achopé sur l'article 3 relatif à l'entrée en vigueur du nouveau régime de publicité des commissions d'enquête. Les sénateurs membres de la commission mixte paritaire n'avaient pu accepter le maintien d'une disposition introduite en séance publique sur initiative gouvernementale, et qui rendait immédiatement applicables les nouvelles dispositions aux commissions d'enquête ou de contrôle déjà créées.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a ensuite récapitulé les principales dispositions restant en discussion :

- durée de fonctionnement des commissions d'enquête. Sur ce point, la commission mixte paritaire a montré les inconvénients du dispositif initial adopté par le Sénat, et qui, en pratique aboutirait à faire fonctionner les commissions d'enquête durant 10 à 13 mois. Toutefois, le rapporteur a souligné que le régime actuel interdisait l'examen du rapport d'une commission d'enquête créée entre le 20 et le 30 juin, puisque celle-ci expirait six mois après, c'est-à-dire après la clôture de la session d'automne ;

- sur le huis clos des auditions des commissions d'enquête, **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a rappelé que

l'Assemblée nationale s'était rangée durant la commission mixte paritaire à une des propositions du Sénat, permettant à toute personne de demander à comparaître à huis clos, sauf opposition de la part de la commission. Cette disposition a finalement été supprimée par l'Assemblée nationale en séance publique ;

- sur le secret professionnel, **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a souligné qu'au cours de la commission mixte paritaire, les sénateurs s'étaient résignés à renoncer à leur dispositif, dans le seul but de parvenir à un accord d'ensemble.

Cet accord n'étant finalement pas intervenu, le **rapporteur** a proposé à la commission de reprendre la plupart des dispositions adoptées par le Sénat en première lecture, dont l'utilité restait démontrée.

Le **président Jacques Larché** s'est associé à cette proposition et a considéré, pour sa part, que les concessions effectuées par le Sénat au cours de la commission mixte paritaire étaient sans aucun doute excessives au regard du résultat obtenu.

La commission a ensuite procédé à l'**examen des dispositions restant en discussion**.

La commission a adopté un premier amendement tendant à rétablir l'article premier E relatif à la durée des commissions d'enquête. Cette disposition, contrairement à celles adoptées en première lecture, ne s'appliquerait toutefois qu'aux commissions d'enquête constituées durant la session de printemps, après le 20 juin. Elle a adopté ensuite un second article additionnel de coordination après l'article premier E, puis confirmé la suppression de l'article premier F.

Sur l'article premier G, la commission a adopté un amendement tendant à préciser que l'obligation de comparaître, de prêter serment, et de déposer devant les commissions d'enquête s'applique à toute personne «nonobstant toute disposition légale contraire». La

commission a ensuite confirmé la suppression de l'article premier H et de l'article premier I.

Une longue discussion s'est alors engagée sur l'opposabilité du secret professionnel devant les commissions d'enquête.

**M. Etienne Dailly, rapporteur**, a indiqué que la rédaction originelle de l'article premier J n'avait pas pour objet de supprimer l'exception de secret professionnel prévue à l'article 378 du code pénal, mais uniquement de permettre aux commissions d'enquête d'obtenir de tout agent des organismes de l'Etat ou de collectivités locales les renseignements que ceux-ci sont tenus de fournir à leur autorité de tutelle.

Le **président Jacques Larché** a estimé qu'il s'agissait d'un point essentiel, dans la mesure où ces organismes sont créés par la loi pour permettre à la puissance publique d'obtenir différents renseignements dont le Parlement doit pouvoir être informé au même titre que le pouvoir exécutif.

**M. Michel Darras** et **M. Bernard Laurent** sont également intervenus dans cette discussion.

Sur proposition de son rapporteur, la commission a finalement rétabli l'article premier J dans une rédaction plus précise et garantissant le respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Elle a ensuite rétabli dans sa rédaction originelle l'article premier K relatif à la faculté de demander le huis clos pour toute personne entendue par la commission d'enquête, sauf opposition de celle-ci.

Sur l'article 3, relatif à l'entrée en vigueur de la loi, un nouveau débat s'est engagé. **M. Etienne Dailly, rapporteur**, a examiné trois hypothèses.

La première consisterait à maintenir la suppression totale de cet article, supprimé en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale. Dans cette hypothèse, toutes les dispositions de la loi entreraient immédiatement en vigueur, y compris ses dispositions répressives aggravées. Cette solution aboutirait à une application rétroactive de

la loi pénale et, comme telle, le rapporteur a considéré qu'elle soulevait de graves difficultés constitutionnelles.

La deuxième hypothèse consisterait à rétablir l'intégralité du texte voté en séance publique par le Sénat, et à rendre ainsi immédiatement applicable les seules mesures de publicité aux commissions d'enquête ou de contrôle en cours de fonctionnement.

Le rapporteur a indiqué que cette solution lui paraissait tout à fait constitutionnelle, mais qu'en revanche elle introduirait une dualité de régime suivant que les auditions des commissions en cours de fonctionnement auront été effectuées avant ou après la promulgation de la loi.

**M. Bernard Laurent** a jugé inconcevable le rétablissement de cet article, puisque c'est celui sur lequel les sénateurs n'avaient pas accepté de transiger durant la commission mixte paritaire.

**Le président Jacques Larché** s'est associé à cette analyse

En définitive, la commission s'est rangée à la troisième hypothèse présentée par le rapporteur, consistant à reprendre la rédaction proposée par la commission des lois en première lecture.

**M. Michel Darras** a déploré cette décision, dans la mesure où, à l'évidence, l'Assemblée nationale n'accepterait pas de maintenir cet article en dernière lecture.

A l'issue, la commission a adopté l'ensemble des dispositions ainsi modifiées de la proposition de loi soumise à son examen en nouvelle lecture.

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE CHARGÉE DE  
PROPOSER UN TEXTE SUR LA PROPOSITION DE  
LOI TENDANT À MODIFIER L'ARTICLE 6 DE  
L'ORDONNANCE N° 58-1100 DU 17 NOVEMBRE  
1958 RELATIF AUX COMMISSIONS D'ENQUÊTE  
ET DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRES**

**Mardi 2 juillet 1991 - Présidence de M. Jacques Larché, président.**- La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- **M. Jacques Larché, sénateur, président,**
- **M. Gérard Gouzes, député, vice-président.**

Elle a ensuite nommé **M. Etienne Dailly, sénateur et M. François Massot, député, rapporteurs,** respectivement, pour le Sénat et l'Assemblée nationale.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat,** a tout d'abord souligné que le Sénat avait admis le principe de la publicité des auditions des commissions d'enquête et de contrôle, en l'assortissant toutefois de trois exceptions destinées à préserver l'efficacité des investigations de ces commissions et la protection des personnes entendues. Le Sénat s'est également rallié à la prescription trentenaire au-delà de laquelle le secret des travaux des commissions d'enquête ou de contrôle n'est effectivement plus justifié.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat,** a par ailleurs récapitulé les différentes adjonctions que la Haute Assemblée avait apportées au texte de l'Assemblée nationale :

- unification des commissions d'enquête et des commissions de contrôle sous la nouvelle appellation de «commissions d'enquête» ;

- introduction dans la loi même du principe de désignation des commissaires à la représentation proportionnelle ;

- allongement du délai au terme duquel les commissions d'enquête ou de contrôle sont tenues de déposer leur rapport ;

- renforcement des peines applicables aux différentes entraves à l'exercice des missions des commissions ou de leurs rapporteurs.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a souligné que toutes ces modifications avaient été dictées par l'expérience, puisqu'en dépit des améliorations introduites à l'initiative du Sénat par la loi du 19 juillet 1977, le régime des commissions d'enquête ou de contrôle continuait de présenter certaines carences auxquelles le Sénat avait jugé nécessaire de remédier à l'occasion du réexamen des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958.

Le Sénat, en première lecture, a, d'autre part, adopté un dispositif de nature à permettre la levée du secret professionnel opposé par les agents de certains organismes publics, comme la C.O.B. par exemple : il y était invité par la proposition de loi de MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon, qui tous deux s'étaient heurtés au secret professionnel lorsqu'ils avaient entendu procéder à l'audition des agents de ces organismes dans le cadre d'une commission d'enquête ou d'une commission de contrôle.

Le Sénat a enfin adopté un article 3 disposant que la loi nouvelle ne s'appliquerait qu'aux commissions constituées postérieurement à sa publication. **M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a observé que le Gouvernement avait fait adopter sur cet article un sous-amendement sur lequel la commission des lois du Sénat ne s'était pas prononcée et permettant l'application

immédiate de la disposition relative à la publicité des auditions.

**M. Jacques Larché, président**, a souligné que cette disposition ne figurait pas dans la proposition de loi initialement déposée par le président Laurent Fabius et quatre des cinq présidents de groupe politique de l'Assemblée nationale.

Après ces rappels introductifs, la commission a tout d'abord examiné les points qui paraissaient traduire une divergence de fond entre les deux assemblées.

Sur le secret professionnel, **M. Gérard Gouzes, vice-président**, a considéré que le dispositif adopté par le Sénat accroissait d'une façon excessive les compétences d'investigation des commissions d'enquête ou de contrôle, et leur conférait des pouvoirs dont même les juridictions pénales ne disposent pas.

**M. François Massot, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a partagé ce point de vue. Il a admis que le secret professionnel pouvait certes poser certaines difficultés aux commissions d'enquête ou de contrôle, mais que sa protection était un impératif général et absolu dont il convenait absolument de préserver l'économie.

Tout au plus, pourrait-on admettre d'interdire aux agents de la C.O.B. d'opposer aux commissions d'enquête ou de contrôle le secret professionnel à propos d'informations qu'ils sont par ailleurs tenus de fournir aux autorités de surveillance des marchés boursiers des autres Etats de la C.E.E., conformément au dispositif retenu dans la proposition de loi de MM. Ernest Cartigny et Serge Vinçon.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a insisté sur la délimitation très stricte des dispositions adoptées par le Sénat : son article premier J (nouveau) ne concerne en effet que les agents des organismes publics de l'Etat ou des collectivités locales, et ne porte que sur les informations que ceux-ci recueillent dans l'exercice de leurs fonctions en vue d'en informer leur hiérarchie.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a estimé à cet égard que le Parlement devait pouvoir obtenir ces informations au même titre que les autres autorités publiques dont ces agents relèvent.

**M. Jacques Larché, président**, a exclu l'idée d'instituer un régime dérogatoire d'opposabilité du secret professionnel à l'encontre des seuls agents de la C.O.B., d'autant que les commissions d'enquête ou de contrôle peuvent se trouver confrontées à d'autres difficultés auxquelles le texte du Sénat tendait précisément à remédier. Il a cité comme exemple le secret bancaire, le secret sur les conditions de sécurité des installations nucléaires, etc... Dans tous ces domaines, le régime actuel interdit aux commissions d'enquête ou de contrôle de procéder à toutes les investigations nécessaires, et les empêche en définitive de remplir leurs missions.

Le rapporteur pour l'Assemblée nationale a indiqué que l'Assemblée nationale s'opposerait à toute mesure qui aboutirait, en fait, à transformer les commissions d'enquête ou de contrôle en organe de type juridictionnel.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a souligné que l'article premier J (nouveau) voté par le Sénat n'avait nullement cet objet, d'autant que l'article premier F (nouveau) maintient le principe de la séparation des pouvoirs et du respect de l'indépendance de l'autorité judiciaire dans la conduite des travaux des commissions d'enquête ou de contrôle.

Sur proposition de **M. Jacques Larché, président**, la commission a alors suspendu ses travaux durant quelques minutes.

A leur reprise, **M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que, soucieux de parvenir à un accord, les sénateurs accepteraient de renoncer à l'article premier J (nouveau), ainsi qu'aux dispositions de conséquence relatives au secret professionnel incluses dans d'autres articles.

La commission a alors examiné les modalités de publicité des auditions des commissions d'enquête ou de contrôle.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que le Sénat avait souhaité permettre à toute personne entendue par une commission d'enquête ou de contrôle de demander le huis-clos, de façon à garantir la sincérité et le caractère complet de sa déposition, si celle-ci ne souhaite pas déposer en public. Il s'est toutefois déclaré persuadé que très rapidement, les personnes entendues renonceraient à user de cette faculté, que l'opinion publique ne manquerait pas de considérer comme une dérobade.

**M. Gérard Gouzes, vice-président**, a considéré que le dispositif retenu par le Sénat restreignait très sensiblement l'intérêt de la réforme proposée. D'autre part, ce serait la première fois, en droit français, qu'une personne entendue par une instance publique aurait l'option entre la publicité ou le secret de sa déposition.

**M. François Massot, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a souhaité maintenir le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, qui laisserait aux commissions d'enquête ou de contrôle le soin d'organiser elles-mêmes et par les moyens de leur choix la publicité de leurs auditions, et de décider, s'il y a lieu, d'effectuer telle ou telle audition à huis-clos.

**M. Jacques Larché, président**, a estimé ce système dangereux, car contrairement aux Etats-Unis, les comparants devant une commission d'enquête ou de contrôle ne disposeront d'aucune protection particulière face à la presse et aux incidences préjudiciables de leurs dépositions dans l'opinion publique.

**MM. Bernard Laurent et Christian Bonnet** sont également intervenus dans cette discussion. A l'issue, **M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, s'est déclaré prêt à accepter un dispositif transactionnel fondé sur trois principes :

- affirmation du caractère public des auditions des commissions d'enquête ou de contrôle ;
- modalités de cette publicité laissées à la compétence de la commission ;
- faculté pour cette dernière de décider le secret ;
- possibilité pour toute personne entendue de demander le huis-clos, la commission conservant toutefois le droit de le refuser.

**M. Gérard Gouzes, vice-président, et M. François Massot, rapporteur pour l'Assemblée nationale,** ont observé que cette proposition reprenait pour l'essentiel le dispositif voté par l'Assemblée nationale, et que comme telle, elle leur donnait satisfaction.

La commission a alors procédé à l'examen des articles du dernier texte voté par le Sénat.

Elle a entériné les articles premier A (nouveau), premier B (nouveau), premier C (nouveau), premier D (nouveau).

Sur l'article premier E (nouveau), qui allonge la durée d'existence des commissions d'enquête, **MM. François Massot, rapporteur pour l'Assemblée nationale et Gérard Gouzes, vice-président,** ont considéré que le dispositif adopté par le Sénat permettrait à ces commissions de fonctionner durant un laps de temps excessif (dix à treize mois) au regard de leur mission.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat,** tout en rappelant les inconvénients du système actuel, s'est finalement rallié à ce point de vue et a accepté la suppression de cet article.

La commission a ensuite entériné la modification rédactionnelle proposée par l'article premier F (nouveau), relatif aux documents secrets intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat non susceptibles d'être communiqués aux rapporteurs des commissions d'enquête.

Une discussion s'est alors engagée sur la portée juridique exacte des termes «nonobstant toute disposition

légale ou statutaire contraire» figurant aux articles premier G, premier I et premier J (nouveaux).

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué qu'en adoptant cette formulation, le Sénat avait poursuivi deux objectifs :

- d'une part, éviter que certaines personnalités dont les commissions d'enquête ou de contrôle jugent l'audition utile ne s'abritent derrière leur statut pour refuser de comparaître, de déposer ou de prêter serment ;

- d'autre part, éviter tout conflit de normes, puisqu'en cas de litige, les juridictions pénales seraient obligées d'arbitrer elles-mêmes entre le texte de l'article 6 de l'ordonnance de 1958 et les dispositions légales portant statut des personnes intéressées.

**M. Jacques Larché, président**, a jugé très utile cette seconde précaution, et à ce titre s'est déclaré favorable au maintien du texte adopté par le Sénat. Toutefois, après une discussion où sont intervenus **MM. Gérard Gouzes, vice-président, M. François Massot, rapporteur pour l'Assemblée nationale, et M. Bernard Laurent, M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a reconnu que le texte en vigueur répondant déjà, dans une large mesure, aux préoccupations du Sénat, cette formule pouvait, sans grand préjudice, être supprimée. En conséquence, la commission a supprimé le premier paragraphe de l'article premier G (nouveau), puis entériné son paragraphe II.

Pour l'article premier H (nouveau), et compte tenu des observations précédemment formulées, **M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a proposé à la commission la rédaction suivante :

«III. - Sous réserve des dispositions prévues aux deux alinéas suivants, les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Ces commissions organisent la publicité de leurs auditions par les moyens de leur choix. Elles peuvent toutefois décider l'application du secret.

Par dérogation au précédent alinéa, les auditions sont effectuées à huis clos lorsque la personne à entendre en fait la demande écrite et préalable au président de la commission, sauf si celle-ci s'y oppose.

L'audition est toujours effectuée à huis clos lorsqu'elle porte sur des informations intéressant la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat quand celles-ci revêtent un caractère secret.»

La commission a entériné cette proposition. Puis elle a accepté l'article premier I (nouveau), après suppression de la formule introductive «nonobstant toute disposition légale ou statutaire contraire».

Au bénéfice des observations précédentes, la commission a supprimé l'article premier J (nouveau) relatif au secret professionnel. Elle a ensuite examiné l'article premier K (nouveau) instituant une protection spécifique en faveur des fonctionnaires ou des salariés entendus par les commissions d'enquête ou de contrôle, et dont les dépositions risquent d'emporter des conséquences préjudiciables sur leur carrière ou sur leur emploi.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a considéré que cette disposition introduite en première lecture par le Sénat renforçait les garanties dont disposent les personnes entendues, et pouvait donc les inciter à déposer de façon plus sincère ou plus complète qu'actuellement.

**MM. François Massot, rapporteur pour l'Assemblée nationale, Gérard Gouzes, vice-président, et Christian Bonnet** tout en se déclarant sensibles à cette préoccupation, ont jugé cet article peu efficient, notamment du fait des difficultés à établir le lien de cause à effet entre la déposition et le préjudice subi.

La commission en est convenue et a accepté la suppression de cet article premier K (nouveau).

Sur l'article premier L (nouveau) relatif aux pénalités applicables aux entraves à l'exercice des missions des commissions d'enquête et de contrôle, les députés ont jugé

trop élevées les peines principales et les peines complémentaires adoptées par le Sénat et ont proposé d'en réduire le quantum et, dans le cas des peines complémentaires, l'étendue.

La commission a ramené la peine principale à un emprisonnement de six mois à deux ans. En contrepartie, elle a porté l'amende de 3.000 F à 50.000 F. Elle a limité par ailleurs les peines complémentaires à une interdiction de l'exercice des seuls droits civiques pour une période d'une durée maximum de deux ans.

La commission a ensuite adopté l'article de conséquence premier M (nouveau), la suppression de conséquence de l'article premier et l'article de conséquence premier bis (nouveau).

Après une brève discussion, elle a entériné la modification terminologique introduite par le Sénat à l'article 2.

Sur l'article 3, **M. Jacques Larché, président**, a insisté à nouveau sur le fait que l'extension du caractère publique des auditions des commissions constituées avant l'entrée en vigueur du nouveau régime, résultait d'une initiative gouvernementale de dernière minute devant le Sénat et n'était pas incluse dans la proposition de loi du président Fabius et des présidents de groupe de l'Assemblée nationale. Cette mesure vise, à l'évidence, la commission d'enquête sur le financement des activités et des partis politiques, que l'Assemblée nationale a constituée récemment, mais dont les auditions, régies par l'ancien régime, demeurent secrètes.

A titre personnel, **M. Jacques Larché, président**, a estimé que le Sénat venait de faire des concessions considérables pour permettre l'aboutissement de la commission mixte paritaire et a souhaité que l'Assemblée nationale renonce à cette disposition dont elle n'avait d'ailleurs pas été saisie en première lecture.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a souhaité que cette mesure, qui ne figurait pas dans le texte

initialement adopté par l'Assemblée nationale, ne constitue pas un point de désaccord entre les deux assemblées.

**M. Christian Bonnet** s'est déclaré convaincu que, comme l'amnistie des infractions liées au financement de la vie politique, la publicité des auditions de la commission d'enquête sur le financement des partis politiques jetterait à nouveau un inutile discrédit sur l'ensemble de la classe politique.

**M. François Massot, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a observé que l'absence de dispositions particulières dans le texte adopté par l'Assemblée nationale signifiait que la loi nouvelle serait d'application immédiate.

Avec **M. Gérard Gouzes, vice-président**, il a considéré que l'opinion publique ne comprendrait pas que cette commission d'enquête poursuive ses travaux sous le régime du secret. Ils ont proposé, soit la suppression pure et simple de l'article 3, soit le maintien du texte adopté par le Sénat, de façon à permettre l'application immédiate du nouveau régime aux commissions d'enquête ou de contrôle déjà constituées.

**M. Jacques Larché, président**, a suggéré en revanche d'en revenir au texte proposé au Sénat par sa commission des lois, c'est-à-dire d'en supprimer la seconde phrase introduite par le Gouvernement par voie de sous-amendement en séance publique.

**M. Etienne Dailly, rapporteur pour le Sénat**, a souhaité connaître la position du rapporteur de l'Assemblée nationale, dans l'hypothèse d'un échec de la commission mixte paritaire sur ce seul point. Compte tenu des transactions obtenues sur tous les autres articles, il a formulé le vœu que l'Assemblée nationale adopte un texte prenant en compte les travaux de ladite commission.

**M. Jacques Larché, président**, a considéré que l'ampleur des concessions consenties par le Sénat aboutissait à un texte à l'égard duquel il demeurait

personnellement très réservé. Il appartiendrait au Sénat d'en tirer les conséquences en nouvelle lecture.

Dans l'impossibilité d'une transaction sur ce seul article 3, **M. Jacques Larché, président**, a constaté que **la commission mixte paritaire, n'était pas en mesure de parvenir à un accord.**

## DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

**Mercredi 3 juillet 1991 - Présidence de M. Jacques Genton, président. M. André Rouvière, rapporteur, a tout d'abord présenté un rapport d'information sur l'agence européenne pour l'environnement.**

Le rapporteur s'est félicité, dans un premier temps, de la prise de conscience progressive de l'impact des activités agricoles et industrielles sur l'environnement, notamment au niveau communautaire.

Après avoir rappelé le cadre juridique des actions communautaires dans le domaine de l'environnement, tel qu'il est fixé par l'acte unique européen modifiant le Traité de Rome, le rapporteur a décrit l'organisation et les compétences de l'agence instituée par un règlement du 7 mai 1990.

La décision de fixation du siège de l'agence n'ayant pas encore pu être prise, et le fonctionnement de l'agence étant suspendu, ce délai peut être mis à profit pour mieux définir les orientations de la nouvelle institution. Le rapporteur a ainsi indiqué que la mission éminente de l'agence serait la collecte, à partir d'un réseau d'organismes nationaux, de données fiables et comparables sur l'état de l'environnement, et ce afin d'assurer toute l'information souhaitable, tant de la Communauté que des Etats membres, en vue de les aider à déterminer leurs politiques en matière d'environnement.

Le rapporteur a également indiqué qu'il était souhaitable que l'agence remplisse cette mission d'expertise en favorisant l'échange de données scientifiquement indiscutables dans un domaine où il faut

éviter l'exploitation de craintes irrationnelles. Il a souhaité aussi que l'agence soit l'instrument d'une clarification dans les interventions communautaires ; rappelant le principe de la subsidiarité de l'action communautaire en matière d'environnement, il a indiqué que l'extension des missions de l'agence, l'institution d'un corps d'inspecteurs communautaires, ou l'affectation directe de taxes sur les pollutions ne seraient pas conformes à ce principe.

Enfin, il a invité la délégation à approuver la possibilité d'associer, à l'agence et au réseau, des Etats n'appartenant pas à la Communauté, qu'il s'agisse des Etats de l'A.E.L.E. avec lesquels les normes devront être communes dans le futur espace économique européen, ou qu'il s'agisse des Etats d'Europe centrale, confrontés à d'importants problèmes d'environnement, problèmes qui ne doivent pas être aggravés par la délocalisation d'industries polluantes de la Communauté.

Un débat a suivi cet exposé.

**M. Jean-Pierre Bayle** a manifesté son accord avec les conclusions proposées par le rapporteur mais il a souhaité obtenir des précisions sur les réserves de celui-ci au regard de la création d'un corps d'inspecteurs communautaires de l'environnement.

**M. André Rouvière, rapporteur,** a répondu que la création de ce corps comporterait plusieurs inconvénients ; tout d'abord il marque une certaine défiance des administrations nationales ; il s'inscrit d'autre part dans une optique inverse de celle adoptée pour la décentralisation menée en France. De son point de vue, il lui paraît préférable de faire confiance à chaque Etat pour la mise en oeuvre des missions de l'agence européenne pour l'environnement, les mêmes principes pouvant être appliqués, de façon variable, dans les différents Etats membres.

**M. Guy Cabanel,** partageant l'avis du rapporteur, a souligné qu'il serait dangereux de créer un corps de

contrôleurs européens comme l'a suggéré le Parlement européen qui prouve ainsi son manque de maturité politique ; cette création serait, par ailleurs, contraire au principe de subsidiarité, d'autant plus que l'agence aura le droit de demander des expertises aux Etats membres. Ce point est d'autant plus important que la ratification de l'acte unique avait posé des problèmes en République Fédérale d'Allemagne parce que la politique de l'environnement y est de la compétence des Länder.

**M. Jacques Oudin** a indiqué qu'il partageait les conclusions proposées par le rapporteur ; la création de l'agence européenne de l'environnement est une initiative intéressante qui assurera la diffusion de l'information sur l'état de l'environnement ; l'expérience portant, en France, sur la qualité des eaux de baignade, est de ce point de vue positive.

**M. André Rouvière, rapporteur**, a insisté, en réponse aux interrogations de MM. Jacques Oudin et Guy Cabanel, sur le fait que les Etats membres et les régions doivent maîtriser l'opportunité et les canaux de diffusion de l'information portant sur l'environnement. Il a notamment indiqué que le règlement spécifiait que l'agence fournirait ces informations à chaque Etat membre.

**M. Michel Caldaguès** s'est inquiété du précédent que constituerait la création d'un corps de contrôleurs européens de l'environnement se superposant aux corps nationaux. Il s'est également interrogé sur les polémiques auxquelles pourrait donner lieu un contrôle communautaire des centrales nucléaires et des déchets industriels.

En réponse aux questions posées par MM. Guy Cabanel, Jean-Pierre Bayle et Charles Descours, **M. André Rouvière, rapporteur**, a précisé que l'agence européenne pour l'environnement ne se substituerait pas aux contrôles effectués par l'agence internationale de l'énergie atomique de Vienne.

En réponse à une question de **M. Michel Poniatowski** sur l'avenir des trois centres actuels de recherche sur l'environnement -en Belgique (radiations atomiques), en Allemagne (charbon) et en Italie (pollutions transfrontalières)- du fait de la création de l'agence européenne, **M. André Rouvière, rapporteur**, a indiqué qu'elle n'avait pas pour rôle de se substituer aux centres existants, ni de remplacer les institutions scientifiques, son rôle essentiel étant de coordonner et de recueillir les informations disponibles ; il faut faire confiance aux Etats et à la communauté scientifique.

A la suite d'une proposition faite par **M. Jacques Genton, président**, la délégation a alors décidé de procéder à l'audition du ministre de l'environnement sur les conditions d'application, par la France, du règlement du 7 mai 1990 portant création de l'agence européenne de l'environnement, ainsi que sur les autres politiques communautaires de l'environnement qui seront traitées sur le rapport de **M. Guy Cabanel**. La délégation a également souhaité que puisse être organisé un débat, en séance publique, dans le cadre de la procédure des questions orales sur des sujets européens, et qui porterait sur les orientations communautaires en matière d'environnement.

**La délégation a alors adopté à l'unanimité le rapport d'information.**

La délégation a procédé à l'audition de **MM. Henri Bangou, sénateur de la Guadeloupe, Rodolphe Désiré, sénateur de la Martinique et François Louisy, sénateur de la Guadeloupe**, sur les problèmes économiques liés aux relations entre les départements d'outre-mer et la Communauté européenne.

**M. Jacques Genton, président**, a tout d'abord précisé que la délégation entendait les sénateurs des D.O.M. à la demande du président du Sénat averti des

difficultés que provoque l'intégration de ces économies dans le grand marché intérieur communautaire.

**M. Rodolphe Désiré** a indiqué que ses collègues et lui-même avaient en effet exposé au président Alain Poher les inquiétudes que provoquent à la fois l'instauration prochaine de la libre circulation des marchandises entre les D.O.M. et le reste de la Communauté, et l'harmonisation fiscale. La libre circulation des marchandises va mettre en question la survie de l'économie bananière dans les Antilles françaises. Le marché européen de la banane est, en effet, actuellement compartimenté entre, notamment, la France, l'Allemagne et l'Espagne.

En 1993, date d'achèvement du grand marché intérieur, le marché allemand, approvisionné par une production d'Amérique centrale contrôlée par des sociétés nord-américaines, pourrait servir au transit de bananes américaines destinées à la réexportation vers la France et l'Espagne où elles concurrenceront les produits des Antilles et des Canaries, avec le succès que leur assureront des coûts de production nettement plus faibles. Or les bananes représentent 40% des exportations de la Martinique, 25% de celles de la Guadeloupe ; elles assurent, dans ces départements, 25.000 emplois directs et 30.000 emplois indirects. Avec un chômage qui se situe entre 20 et 25% de la population active, le recul de l'économie bananière serait ainsi désastreux.

La France a proposé aux instances de la Communauté une nouvelle organisation du marché bananier tenant compte des intérêts des producteurs de France, d'Espagne, de Grèce (Crète) et des pays A.C.P. (fournisseurs du marché anglais). Ces divers producteurs fournissent 30% de la consommation dans la Communauté. Il serait possible, pour maintenir ces parts de marché, d'imposer un droit d'entrée aux productions américaines et de fixer un prix communautaire de la banane qui assurerait la rentabilité de la production antillaise.

**M. Rodolphe Désiré** a remarqué que cette proposition française ne sera pas nécessairement partagée par nos partenaires de la Communauté et qu'au problème de la banane s'ajoute celui du sucre, dont le règlement semble certes en bonne voie, mais aussi celui des accises sur le rhum.

Le second grand problème est celui de l'harmonisation fiscale. L'octroi de mer perçu dans les D.O.M. représente 50% des ressources des communes. Son régime devra être aménagé sur une période de dix ans à partir de 1993 dans le sens d'un alignement sur les règles communautaires. Dans ces conditions, les D.O.M., outre les moindres rentrées fiscales à subir, seront moins attractifs pour les investissements.

**M. Jacques Genton, président**, en réponse à cette intervention, a indiqué que la délégation pourrait, à la suite de cette audition, entendre le ministre des D.O.M.-T.O.M. et élaborer un rapport d'information sur les relations des D.O.M. avec la Communauté.

**M. Philippe François** a confirmé qu'il avait constaté, au cours d'un récent voyage dans les Antilles, la gravité des problèmes posés par l'avenir de l'économie bananière. Il a estimé que le repli de celle-ci augmenterait par contrecoup le prix de revient des autres produits locaux par suite de l'augmentation des coûts de transport et d'emballage qui sont actuellement établis à un niveau modéré du fait de l'efficacité des procédés d'emballage mis en place pour l'exportation des bananes. **M. Philippe François** a conclu en estimant nécessaire de s'opposer à l'importation, en France, des bananes d'Amérique centrale. L'Allemagne, qui a des intérêts économiques en Amérique du sud, est portée à favoriser les importations en provenance de cette zone ; il n'en est pas moins nécessaire de favoriser la consommation de produits des Antilles, comme le général de Gaulle y avait veillé lors de la mise en place du marché commun.

**M. Daniel Millaud** a constaté une analogie troublante entre les problèmes des T.O.M. français et ceux des D.O.M.

Avant la création de la Communauté, la France assurait le maintien des cours du copra dont elle avait un besoin impérieux. Depuis, le prix mondial s'est imposé, contrairement à ce qui prévaut pour les produits agricoles métropolitains. **M. Daniel Millaud** a été choqué d'apprendre que les produits des D.O.M. ne bénéficient pas, comme ceux-ci, d'une garantie de prix. Il semble cependant, a-t-il estimé, que l'on commence à prendre conscience des problèmes des D.O.M. et des T.O.M. dans les ministères. Il a conclu son intervention en insistant sur le fait que le problème n'avait pas seulement une dimension économique et qu'il pourrait être nécessaire de modifier le Traité de Rome eu égard aux intérêts des D.O.M. et des T.O.M.

**M. Henri Bangou** a souscrit à l'exposé introductif de **M. Rodolphe Désiré**, ajoutant que les D.O.M., en 1957, devaient être éligibles aux avantages du marché commun, y compris à la préférence communautaire, et que l'intégration communautaire devait favoriser leur développement. Or, à la veille de 1993, la couverture des importations par les exportations ne dépasse pas 16% ; le taux de chômage, plus fort certainement que celui indiqué par **M. Rodolphe Désiré**, se situe entre 25 et 33% ; une situation dangereuse se profile pour les dernières productions, banane, rhum et sucre. Si les D.O.M. font front commun avec les pays A.C.P. pour s'opposer à la production bananière américaine, en revanche il existe, depuis la signature de la quatrième convention de Lomé, une concurrence avec ces pays, dans la mesure où certaines de leurs productions légumières entrent maintenant en franchise dans la Communauté.

**M. François Louisy**, prenant la parole à son tour, a évoqué le problème du rhum dont la Communauté a changé la définition, ouvrant ainsi la voie à sa fabrication en dehors des zones traditionnelles de production.

**M. Xavier de Villepin** a estimé nécessaire d'effectuer un bilan de l'appartenance des D.O.M. à la Communauté

et a demandé des précisions sur la production bananière en Amérique.

**M. Rodolphe Désiré** a indiqué que les bananes d'Amérique centrale sont produites essentiellement sous le contrôle de trois multinationales américaines et qu'elles forment la totalité des importations sur le marché allemand, le plus important d'Europe, où elles pénètrent sans droits. Après l'unification, l'Allemagne a obtenu une augmentation de son quota d'importation sans droits. D'autre part, les coûts de production sont nettement moindres en Amérique centrale -la journée de travail représente 2 dollars par jour- que dans les D.O.M. (50 dollars par jour) ou dans les pays A.C.P. (40 dollars par jour). Autre élément inquiétant : un tiers du marché français est désormais réservé à la banane africaine ; or les multinationales américaines ont pris en mains les plantations du Cameroun dont elles peuvent rapidement tripler la production et elles font du dumping sur le marché français.

Le Traité de Rome prévoyait un statut spécial au bénéfice des D.O.M. mais avec l'Acte unique se profile le danger de l'harmonisation fiscale sans la préférence communautaire. C'est ce dernier élément qu'il est important d'obtenir dans le cadre d'une organisation commune du marché de la banane. Il est donc nécessaire que le problème soit rapidement résolu.

En ce qui concerne l'harmonisation fiscale, les échéances sont, elles aussi, brèves et il faut rapidement préciser, à la faveur de la conférence intergouvernementale sur l'union politique, les dispositions du Traité de Rome concernant la position des D.O.M. à l'égard de la Communauté.

Répondant à une question de M. Xavier de Villepin, **M. Rodolphe Désiré** a aussi indiqué que les problèmes qu'il évoquait ne se posaient pas dans le cadre du G.A.T.T.

**M. Jacques Genton, président**, a estimé nécessaire de préciser de manière urgente quel type de révision du Traité de Rome il fallait envisager.

**M. Philippe François** a déploré le non-respect de la préférence communautaire à l'égard des produits des D.O.M., comme c'est le cas pour les importations, par les Allemands et les Anglais, de produits de substitution des céréales. Il a demandé d'autre part si le Traité de Rome prévoyait des adaptations fiscales particulières pour les zones périphériques de la Communauté.

**M. Rodolphe Désiré** a précisé que l'article 227 paragraphe 2 du Traité permettait des mesures transitoires en faveur des D.O.M. La Cour de justice des Communautés a admis par l'arrêt Hansen, le maintien, sur cette base, de l'octroi de mer. A la suite de l'Acte unique, la Commission veut cependant appliquer aux D.O.M. le droit commun communautaire, à l'exception de la préférence communautaire.

**M. Henri Bangou** a insisté sur le fait que le problème de la banane fait maintenant ressortir une situation générale plus dramatique. La libre circulation des hommes va en outre poser le problème des prestations sociales servies actuellement dans les D.O.M.

**M. Daniel Millaud** a proposé de demander au Gouvernement d'établir un rapport évaluant la situation des D.O.M. à l'égard de la Communauté entre 1957 et 1991 et indiquant les mesures envisagées pour résoudre ces problèmes.

**M. Jacques Genton, président**, a conclu la réunion en proposant qu'une lettre soit adressée, par le Président du Sénat, au Premier ministre, au ministre des affaires européennes et au ministre des D.O.M.-T.O.M., afin d'appeler leur attention sur ces divers problèmes, de désigner, d'autre part, un rapporteur de la délégation chargé d'élaborer un bilan de l'appartenance des D.O.M. à la C.E.E. et de poser enfin, au Gouvernement, sur ce sujet, une question orale européenne avec débat.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
POUR LA SEMAINE DU 8 AU 12 JUILLET 1991**

---

**Finances, contrôle budgétaire et comptes  
économiques de la Nation**

**Mercredi 10 juillet 1991**

**à 10 heures**

*Salle n° 131*

**Audition de M. Robert Lion, directeur général de la Caisse  
des dépôts et consignations, sur les résultats de cet  
établissement en 1990.**