

N° 34

Samedi 21 septembre 1991

---

---

# SÉNAT

---

INTERSESSION D'ETE 1990-1991

---

Service des Commissions

---

BULLETIN

DES COMMISSIONS

---

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

|   | Pages       |
|---|-------------|
| <b>Finances</b>   |             |
| • <i>Projet de loi de finances pour 1992</i>  |             |
| - Audition de M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat,<br>ministre de l'économie, des finances et du budget . . . . .  | 3039        |
| - Audition de M. Michel Charasse, ministre<br>délégué chargé du budget . . . . .  | 3042        |
| <br>  |             |
| <b>Commission de contrôle chargée d'examiner la mise<br/>en place et le fonctionnement de la Convention<br/>d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1995</b> |             |
| - Audition de M. Philippe Marchand, ministre<br>de l'intérieur . . . . .  | 3051        |
| <br>  |             |
| <b>Programme de travail des commissions<br/>pour la semaine du 23 au 28 septembre 1991 . . . . .</b>  | <b>3057</b> |

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

**Mercredi 18 septembre 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président** - La commission a procédé à l'audition de MM. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, et Michel Charasse, ministre délégué au budget, sur le projet de loi de finances initial pour 1992.

**M. Christian Poncelet, président**, a évoqué les circonstances particulières qui entourent la présentation du projet de budget pour 1992. Les incidences des événements survenus ces derniers mois en U.R.S.S. et dans les pays de l'Est en général seront considérables sur la vie économique de notre pays, a-t-il souligné.

Il a également remercié les deux ministres d'être venus présenter le projet de budget devant la commission des finances du Sénat le jour même de son adoption en conseil des ministres. Il a rappelé son attachement à une tradition qui paraît désormais bien ancrée et permet à la commission d'aborder l'examen du texte dans les meilleures conditions techniques.

Présentant le contenu du projet de budget, **M. Pierre Bérégovoy** a souligné que son élaboration avait eu pour toile de fond une conjoncture difficile à déchiffrer. Il apparaît, en effet, aujourd'hui que les prévisions qui ont servi à l'élaboration du budget de 1991 ont été surévaluées. La croissance du P.I.B. marchand devrait ainsi atteindre 1,3 % ou 1,4 % au lieu des 2,7 %

initialement prévus. Ces erreurs d'analyse touchent également le niveau de la consommation dont les experts pensaient qu'il remonterait plus sensiblement qu'il ne l'a fait après la guerre du Golfe.

**M. Pierre Bérégovoy** a ensuite détaillé les hypothèses économiques sur lesquelles repose le projet de budget pour 1992 : une croissance du P.I.B. total en valeur de 5,1 % et de 2,2 % en volume, une hausse des prix de 2,8 %, un dollar à 6 francs et un baril de pétrole dont le prix est fixé à 19 dollars.

L'objectif suivi -a-t-il indiqué- reste le même que celui des années précédentes : promouvoir une politique de désinflation compétitive qui permettra à l'économie de créer des emplois.

**Le ministre d'Etat** a, ensuite, expliqué de quelle manière il pensait utiliser les instruments économiques pour la réalisation de ce dessein. La politique monétaire -a-t-il souligné- reste sous contrôle. La France peut ainsi se permettre aujourd'hui de ne pas suivre la Bundesbank lorsque celle-ci décide d'augmenter le taux lombard, ainsi qu'elle l'a fait à trois reprises cette année. L'acquisition de cette marge d'autonomie lui vaut certes d'être mal placée dans le S.M.E. ; toutefois, les taux allemands sont aujourd'hui très proches des nôtres et le loyer de l'argent en France est moins élevé que chez la plupart de ses autres partenaires, ce qui constitue un avantage important dans la recherche de la croissance.

L'hypothèse du Gouvernement en matière de taux d'intérêt en 1992 est de 8,80 % pour le long terme et 8,60 % pour l'argent à court terme.

En matière de politique des revenus, l'objectif de désinflation compétitive impose une maîtrise de l'évolution des revenus salariaux et non-salariaux. **M. Pierre Bérégovoy**, citant l'exemple britannique où la reprise de l'inflation a eu pour effet l'augmentation de 800.000 du nombre de chômeurs, a rappelé qu'il était impossible de maîtriser une relance inflationniste

volontairement initiée. Ce type de processus dérape mécaniquement et entraîne à terme d'importantes suppressions d'emplois.

Il estime toutefois que, malgré les quelques voix isolées qui ont pu évoquer le rôle bénéfique d'une reprise de l'inflation, la maîtrise de la hausse des prix est aujourd'hui une donnée difficilement contestable de notre économie et qu'elle ne devrait pas être remise en cause à l'avenir.

Abordant enfin le troisième instrument, la politique budgétaire et fiscale, **M. Pierre Bérégovoy** a indiqué que l'augmentation de la dépense publique serait en 1992 de 3,1 %, soit 2 points en-dessous du taux de progression du P.I.B.

Le déficit pour 1992 est fixé dans le projet de budget à 89,5 milliards de francs, chiffre qui lui paraît un objectif réaliste.

Cette estimation tient compte du principe exprimé par le Président de la République selon lequel le Gouvernement doit s'astreindre à ne créer aucun impôt nouveau et à ne pas alourdir le poids des prélèvements fiscaux dans le P.I.B. Cet objectif est justifié par la nécessité de ne pas contarier la reprise qui commence à se faire sentir, en opérant une ponction sur les agents économiques.

Abordant le volet fiscal du projet de budget, **M. Pierre Bérégovoy** a indiqué qu'il visait à soutenir l'activité dans deux secteurs en particulier. En premier lieu l'investissement privé dans le secteur du logement sera favorisé ; il s'agit aussi d'un soutien apporté à la construction et au bâtiment. La solution fiscale permettra de satisfaire l'objectif de relance non-inflationniste. Elle comporte l'amélioration des incitations fiscales à l'acquisition de logements neufs affectés à l'habitation principale, l'extension des avantages fiscaux en faveur de l'investissement locatif et un plafonnement partiel des droits de mutation à titre onéreux.

Les petites et moyennes entreprises devraient également bénéficier de plusieurs mesures inscrites dans le projet de loi et qui relèvent du plan en faveur des P.M.E. et des P.M.I., présenté par le Premier Ministre le 16 septembre 1991. **M. Pierre Bérégovoy** a justifié les mesures contenues dans ce plan par le rôle essentiel joué par ces entreprises dans la création d'emplois. Elles visent à favoriser la constitution de fonds propres grâce, en particulier, à l'institution d'un crédit d'impôt pour augmentation de capital et à la suppression du plafonnement des comptes bloqués d'associés.

La baisse à 34 % du taux de l'impôt sur les sociétés applicable aux bénéfices distribués bénéficiera immédiatement aux P.M.E. qui seront, en revanche, peu concernées par la hausse de la taxation des plus-values financières.

Résumant l'esprit qui avait présidé à la conception de ce budget, **M. Pierre Bérégovoy** a indiqué que le projet qu'il présentait au Parlement visait à améliorer la compétitivité de notre économie par une inflation maîtrisée et l'aide aux P.M.E., premières créatrices d'emplois.

Il a ajouté, en conclusion de son intervention, que d'autres instruments viendraient en soutien de cet objectif. Après l'opération de cession partielle d'actifs du Crédit local de France au secteur privé, d'autres privatisations partielles devraient suivre selon des modalités qui n'ont pas encore été arrêtées. Ces modalités nécessiteront, le cas échéant, l'intervention d'une loi et devraient faire l'objet d'un débat, probablement à l'occasion du "collectif" quant à l'affectation de ces recettes. Un plan emploi est également en cours d'élaboration et devrait être présenté plus tard au cours de la session.

**M. Michel Charasse** a ensuite détaillé le contenu des recettes et des dépenses contenues dans le projet de budget.

Il a indiqué que le contexte économique avait beaucoup pesé sur l'évolution des recettes. Le

ralentissement de la croissance, particulièrement marqué au second semestre 1990, a entraîné un manque à gagner pour toute l'année 1990 d'environ 17 milliards de francs. Les produits de la T.V.A. et de l'impôt sur les sociétés ont été notamment nettement plus faibles que ce qui était attendu.

Pour l'année 1991, le montant des pertes spontanées sur recettes s'établit à environ 50 milliards de francs. Elles sont toutefois partiellement compensées grâce à divers apports financiers : dons gouvernementaux en relation avec la participation française à la guerre du Golfe ( pour 10 milliards de francs) ; mesures fiscales inscrites dans la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (pour 15 milliards de francs) ; utilisation de la trésorerie dormante de certains organismes (pour environ 7 milliards de francs). **M. Michel Charasse** a donc précisé qu'à la date de son audition par la commission, il restait par contraction un manque à gagner de 20 milliards de francs environ. Le déficit réel pour l'année 1991 sera ainsi supérieur à celui qui était initialement prévu.

Les recettes, a-t-il ajouté, seront, en 1992, en augmentation de 2,6 % par rapport à l'année précédente et s'établiront à 1.240,8 milliards de francs. Cette faible progression ne procède d'aucun relèvement de la fiscalité ; la pression fiscale de l'Etat devrait s'établir, en effet, à 15,9 % du P.I.B., en légère baisse par rapport à 1991. A ce sujet, **M. Michel Charasse** a indiqué que le cumul des allègements fiscaux sur la législature 1988-1993 devrait atteindre 280 milliards de francs.

Les dépenses s'élèvent dans le projet de budget à plus de 1.330 milliards de francs, soit une augmentation de 3,1 % par rapport aux dépenses de 1991. Les mesures nouvelles représentent environ 40 milliards de francs, dont 12 milliards de francs doivent permettre de financer l'accroissement très fort (+ 7,8 %) de la dette publique. Le reste se répartit pour l'essentiel entre les différents secteurs prioritaires : l'éducation nationale (14 milliards de francs et 5.700 emplois nouveaux), l'industrie et la

recherche (3,8 milliards de francs), la solidarité (5,9 milliards de francs), la justice (0,9 milliard de francs) et l'aide publique au développement (2,2 milliards de francs).

Le déficit, a rappelé **M. Michel Charasse**, atteindra 89,5 milliards de francs. Il devrait représenter 1,26 % du P.I.B., ce qui était déjà le taux attendu pour 1991. En 1990, le déficit réel a été de 93,4 milliards de francs : on assiste donc à une légère réduction de la ponction de l'Etat sur la capacité d'épargne des Français.

Prenant ensuite la parole, **M. Roger Chinaud**, rapporteur général, a rappelé que, si la volonté affichée du Gouvernement était de ne pas créer de nouveaux impôts, la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, votée à la session de printemps, avait, quant à elle, déjà, procédé à des augmentations d'impôts pour 1992 et 1993. A cette occasion, il a renouvelé son regret que le Gouvernement n'ait pas alors choisi de présenter un collectif budgétaire et, d'une manière générale, il a souhaité une meilleure lisibilité des documents budgétaires, ainsi qu'une meilleure clarté générale du débat budgétaire.

A la question de **M. Roger Chinaud** sur le montant du financement extérieur qui serait nécessaire pour combler la dette publique française, **M. Pierre Bérégovoy**, a indiqué que ce financement extérieur était indispensable, qu'il était également traditionnel et qu'il se limitait en fait au déficit des paiements courants, soit à 50 milliards de francs. Le **ministre d'Etat** a ajouté qu'il n'y avait plus de contrôle des changes en France et qu'en outre les investissements effectués par les entreprises françaises à l'étranger étaient bien supérieurs aux investissements productifs étrangers en France, les sommes engagées s'étant respectivement élevées à 140 et 42 milliards de francs en 1990.

Puis, **M. Roger Chinaud** s'est étonné de l'importante augmentation du déficit budgétaire de 1991 par rapport

aux prévisions initiales et il s'est interrogé sur la plausibilité des hypothèses retenues pour 1992.

**M. Michel Charasse** s'est alors expliqué sur le chiffrage du dérapage du déficit prévu actuellement pour 1991, soit 12,8 milliards de francs. Il a rappelé que les moins-values fiscales d'un montant de 55 milliards de francs avaient été partiellement compensées par les dépenses annulées par l'arrêté du 9 mars 1991 (10,2 milliards de francs), par la contribution étrangère aux frais de la crise du Golfe (10 milliards de francs), par la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (15 milliards de francs) et par l'utilisation de la trésorerie dormante de certains organismes (7,5 milliards de francs).

Il a ajouté que d'autres économies, permises notamment par la régulation des dépenses décidée dès le début de l'année, seraient inscrites dans le collectif budgétaire de fin d'année pour ne pas aggraver le déficit et permettre de financer les dépenses supplémentaires, notamment au titre du R.M.I.

Enfin, le **ministre délégué** a justifié l'erreur de prévision sur les recettes du budget de 1991 par la moins-value de 17 milliards de francs, tardivement constatée sur les recettes de 1990, et par le fait que le taux de croissance de 2,7 % prévu dans la loi de finances initiale n'avait pu être réalisé.

Il a estimé que les bases de calcul retenues pour l'élaboration du budget de 1992, tant pour les recettes que pour les dépenses, ne pourraient entraîner la même erreur, en raison de leur caractère volontairement prudent.

A la question de **M. Roger Chinaud** sur l'imputation budgétaire de la contribution étrangère aux frais de la crise du Golfe, **M. Michel Charasse** a répondu qu'il s'agissait de dons versés au budget général et donc non affectés.

**M. Roger Chinaud** a alors demandé au ministre d'Etat et au ministre délégué pourquoi l'augmentation de

la taxation sur les plus-values financières s'élevait à 10,2 milliards de francs dès 1992 et à 4,8 milliards de francs seulement en "vitesse de croisière".

**M. Pierre Bérégovoy** a expliqué que cette différence résultait du jeu des acomptes prévus par ces mesures qui se cumulerait en 1992 avec l'impôt normalement payé au titre de 1991.

Puis, **M. Roger Chinaud** s'est interrogé sur l'utilisation des crédits supplémentaires affectés au budget de l'Education nationale, ainsi que sur les nombreux emplois créés et sur la manière dont ceux-ci étaient ou n'étaient pas pourvus.

**M. Michel Charasse** a alors précisé que, depuis 1988, 45.000 emplois avaient été créés à l'Education nationale et que ce budget avait bénéficié de 64 milliards de francs de crédits supplémentaires, dont 80 % affectés à la revalorisation des carrières et 20 % à l'augmentation des moyens.

Aux questions de **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, sur l'ouverture du capital des entreprises publiques et sur le montant prévu des dotations de l'Etat au secteur public, **M. Pierre Bérégovoy** a d'abord précisé que les entreprises publiques le resteraient et qu'il s'agissait seulement de "faire respirer le secteur public". Il a indiqué que les modalités de cette ouverture n'étaient pas encore arrêtées, notamment quant au maintien du contrôle direct de l'Etat sur ces entreprises, mais que l'affectation des éventuelles cessions d'actifs se ferait au profit de l'industrie et d'abord du secteur public ainsi qu'en faveur de l'emploi. Il a ajouté qu'il n'y aurait pas de "bradage du secteur public" et que le processus se ferait dans la transparence, notamment sous le contrôle de la Commission d'évaluation des entreprises publiques.

Enfin, le **ministre d'Etat** a indiqué que le montant des dotations en capital prévues pour 1992 était de 7 milliards de francs, dont 5,6 inscrites au budget de l'Etat. Parmi ces dernières, 2,3 milliards de francs devraient provenir de

l'affectation de la cession de 20 % du capital du Crédit local de France.

**M. Roger Chinaud** a ensuite interrogé le ministre d'Etat sur un projet éventuel de réforme du revenu minimum d'insertion. **M. Pierre Bérégo**vy lui a répondu qu'aucune mesure ne serait prise avant le dépôt du rapport de la Commission d'évaluation du R.M.I.

Puis un large débat s'est instauré auquel ont participé **MM. Roland du Luart, René Régnault, Robert Vizet, Jacques Chaumont, Jean Arthuis, Jean Clouet, Philippe Adnot, Emmanuel Hamel, Maurice Couve de Murville et Christian Poncelet, président.**

Aux questions relatives à la diminution des crédits du budget de l'agriculture pour 1992, **M. Pierre Bérégo**vy a indiqué que celle-ci était plus que largement compensée par l'augmentation des concours européens, le total des soutiens au secteur agricole s'élevant à 153 milliards de francs, en hausse de 6,9 % par rapport à 1991.

Le **ministre d'Etat** a ensuite précisé que l'idée de lancer un grand emprunt lui paraissait être une solution trop coûteuse pour la puissance publique, en raison des avantages fiscaux ou des garanties dont il faudrait l'assortir.

Puis, il a rapidement repris les grandes mesures du plan P.M.E.-P.M.I. en soulignant que nombre d'entre elles concernaient aussi les entreprises unipersonnelles. Il a ajouté que ce plan reposait sur le pari de la confiance aux entreprises et que le gisement d'emplois qui existait dans les petites et moyennes entreprises devrait aussi entraîner la création d'emplois dans les grandes entreprises.

Abordant ensuite la question du raccourcissement des délais de paiement, le **ministre d'Etat** a indiqué qu'il existait deux voies pour la régler : la voie contractuelle et la voie réglementaire. Après divers rapports et consultations, **M. Pierre Bérégo**vy a précisé que la préférence du Gouvernement allait à la solution contractuelle, les intérêts des parties en cause y compris

les banques étant souvent différents. Enfin, il a dit que l'Etat honorait ses créanciers à 45 jours et que le vrai problème concernait les hôpitaux où les délais de paiement pouvaient atteindre plus de deux cents jours.

Puis, le **ministre d'Etat** a indiqué que le poste budgétaire de la C.O.F.A.C.E. ne devrait pas varier au cours de l'année 1992, celui-ci étant, autant que possible, surveillé au jour le jour et de nombreuses garanties étant désormais refusées.

Sur la question de la "dérive" ou de l'augmentation des dépenses de la Communauté européenne, dont le prélèvement sur le budget français est en augmentation de 20 % et passe de 70 à 84 milliards de francs, **M. Pierre Bérégovoy** a rappelé qu'elles résultaient de l'application de traités qui lient la France. Il a ajouté que cette augmentation était principalement due à la hausse des dépenses agricoles, de celles des fonds structurels et des aides aux pays d'Europe de l'Est.

Le **ministre d'Etat** a alors considéré que les aides aux pays de l'Est, à la fois bilatérales, communautaires et multilatérales, n'étaient actuellement pas suffisamment bien coordonnées et que cela n'était bon ni pour les finances publiques, ni pour l'efficacité de l'aide apportée.

Abordant la question de la monnaie en réponse notamment à **MM. Christian Poncelet, président, et Couve de Murville**, **M. Pierre Bérégovoy** a rappelé que le franc faisait partie du système monétaire européen, mais qu'il ne dépendait pas du mark allemand, seules les monnaies des Pays-Bas, du Danemark, de l'Autriche, de la Suisse et de la Belgique étant rattachées à la zone mark. Il a ajouté que les hausses successives des taux d'intérêt allemand qui n'avaient pas été répercutées en France, en avaient fourni la preuve.

Le **ministre d'Etat** a ensuite estimé que le mouvement de détente sur les taux d'intérêt actuellement observé aux Etats-Unis pourrait se répercuter en Europe, notamment pour les taux à long terme, mais que d'une

manière générale, les taux observés dans la Communauté européenne étaient encore trop élevés. Il a rappelé que son objectif était de parvenir à un taux de 8,80 % pour le long terme et de 8,60 % pour le court terme.

Sur le montant des crédits affectés à la Défense, **M. Pierre Bérégovoy** a indiqué qu'ils avaient pour finalité l'adaptation du système de défense français à la nouvelle situation mondiale, ainsi qu'aux développements technologiques les plus modernes.

En conclusion de ses réponses, **M. Pierre Bérégovoy** a souligné qu'une économie solide était un facteur indéniable d'autorité dans le monde et que les parcours économiques et politiques de l'Allemagne et du Japon le montraient bien aujourd'hui.

**M. Michel Charasse** a ensuite indiqué que si le budget de l'aménagement du territoire diminuait effectivement, ce n'était pas le cas de l'ensemble des mesures budgétaires consacrées à cette préoccupation, celles-ci restant stables par rapport à 1991.

Abordant plusieurs questions relatives aux finances locales, **le ministre délégué** a précisé que la transformation des dégrèvements de taxe d'habitation en exonérations compensées résultait de l'application d'une recommandation du Conseil des Impôts et que la limitation du remboursement des exonérations de taxes sur le foncier bâti au seul logement social constituait une exacte application de l'esprit de la loi de 1956.

Il a ensuite indiqué que le projet de décret portant réforme du fonds de compensation de la T.V.A., dont la parution était imminente, prendrait en compte les suggestions du Comité des finances locales.

**M. Michel Charasse** a ensuite confirmé que les reports des crédits du budget de la justice, ouverts dans la loi de finances rectificative pour 1990 avaient été effectués, et que les mesures de régulation budgétaires prises par la suite avaient seulement pour objet de retarder le moment de l'engagement de ces crédits.

Il a ensuite estimé que la hausse prévue pour les recettes de T.V.A. en 1992 n'était pas excessive et qu'elle était principalement la conséquence d'une modification de la répartition des recettes entre le budget général et le BAPSA.

Enfin, répondant aux questions de **M. Christian Poncelet, président**, il a annoncé qu'un amendement serait déposé pour empêcher la baisse des taux des taxes départementales qui aurait pu résulter d'un plafonnement à 4 % de la hausse du produit de la taxe départementale sur le revenu en 1992.

Il a ajouté que le problème des fonds réservés au revenu minimum d'insertion dans les budgets départementaux serait examiné par la Commission du bilan du R.M.I. et que l'Assemblée des présidents des Conseils généraux avait été invitée à lui faire des propositions.

**COMMISSION DE CONTROLE CHARGÉE  
D'EXAMINER LA MISE EN PLACE ET LE  
FONCTIONNEMENT DE LA CONVENTION  
D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN  
DU 14 JUIN 1985**

**Jeudi 12 septembre 1991- Présidence de M. Paul Masson, président.**- La commission a procédé à l'audition de **M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur.**

Après que **M. Paul Masson, président,** eut rappelé les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiées par la loi du 20 juillet 1991 et indiqué les conditions de publicité des auditions décidées par la commission, **M. Xavier de Villepin, rapporteur,** a interrogé M. Philippe Marchand sur la politique française de l'immigration.

Evoquant l'annonce d'une conférence sur l'immigration clandestine, **M. Xavier de Villepin, rapporteur,** a souhaité savoir quels en seraient les objectifs et si elle était le prélude à une politique européenne en matière d'immigration.

**M. Philippe Marchand** a tout d'abord souligné qu'il existait déjà une coopération européenne en matière d'immigration grâce à la Convention de Dublin sur le traitement des demandes d'asile et au groupe "Trevi". Il a considéré que la situation en Allemagne était préoccupante avec 28.000 demandes d'asile pour le seul mois d'août et 141.000 depuis le début de l'année. Compte tenu des risques d'amplification de cette évolution, **M. Philippe Marchand** a indiqué que se tiendrait, à l'initiative de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, le 30 octobre 1991, à Berlin, une conférence internationale sur l'immigration clandestine en provenance d'Europe de

l'Est, réunissant les Etats de destination et les Etats d'origine des migrants. L'un des objectifs de cette conférence serait de définir des règles communes en matière de migrations. Enfin, **M. Philippe Marchand** a fait état des actions menées par le Gouvernement français pour lutter contre l'immigration.

En réponse à **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, **M. Philippe Marchand** a par ailleurs estimé que l'Allemagne ne rétablirait pas les visas à l'égard des ressortissants des pays d'Europe de l'Est. Il a indiqué que la situation des demandeurs d'asile déboutés et demeurant sur le territoire français faisait l'objet d'un examen au cas par cas et était en cours de régularisation.

Avec **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, **M. Paul Masson, président**, s'est inquiété des répercussions des événements en Union soviétique sur les flux migratoires. Il s'est interrogé sur la possibilité d'appliquer la Convention de Schengen compte tenu de ces événements.

En réponse, **M. Philippe Marchand** a indiqué qu'il se serait opposé à la présentation de la Convention de Schengen au Parlement si elle avait comporté une date impérative de mise en application. Au contraire, elle ne sera mise en vigueur que lorsque les contrôles aux frontières extérieures auront été jugés effectifs. A cet égard, **M. Philippe Marchand** a estimé que la situation de l'Union soviétique pourrait ralentir l'application de la Convention.

Revenant sur les propos du ministre, **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, a souhaité savoir ce que le Gouvernement entendait par "contrôles effectifs" aux frontières extérieures. Il s'est interrogé sur les moyens dont la France disposerait pour s'assurer du caractère effectif de ces contrôles. Il a demandé selon quelles modalités la représentation nationale serait informée en la matière.

Après avoir rappelé les stipulations de la Convention de Schengen en matière de contrôles aux frontières

extérieures, **M. Philippe Marchand** a indiqué qu'un personnel mixte serait en poste aux frontières extérieures. Il a rappelé qu'en cas d'insuffisance des contrôles, la France pourrait faire jouer la clause de sauvegarde l'autorisant à rétablir des contrôles à ses frontières. Il s'est engagé à fournir au Parlement tous les documents que celui-ci jugerait nécessaires.

Au cours d'un débat avec **MM. Paul Masson, président, Xavier de Villepin, rapporteur, et Bernard Laurent** sur le redéploiement de la police de l'air et des frontières, **M. Philippe Marchand** a précisé que si des officiers de liaison français auraient bien pour tâche de vérifier les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen, il n'était en revanche pas envisagé de créer des brigades mixtes à ces frontières.

Puis, **M. Philippe Marchand** est convenu avec **M. Paul Masson, président**, que la frontière allemande constituée par l'Oder et la Neisse était à l'heure actuelle trop facilement franchissable. Il a fait valoir que l'un des buts de la conférence du 30 octobre était d'obtenir le renforcement de la surveillance de cette frontière.

Abordant alors le problème des stupéfiants, et soulignant la proportion élevée des saisies effectuées par les agents des douanes sur les frontières terrestres, **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, s'est inquiété de la suppression de tout contrôle sur ces frontières. Se référant par ailleurs aux indications fournies lors des précédentes auditions, il s'est déclaré sceptique sur l'efficacité des mesures d'information réciproque entre les Etats signataires comme instrument de prévention du trafic des stupéfiants dans l'"espace Schengen".

**M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur**, a observé à ce propos que la convention invite les Etats à uniformiser leur législation sur les stupéfiants et les substances psychotropes, et s'est félicité que la coopération internationale dans ce domaine donne déjà des résultats encourageants. Le ministre a certes déploré que deux Etats signataires (l'Espagne et les Pays-Bas)

n'incriminent pas l'usage des stupéfiants mais a toutefois rappelé que la France disposait d'instruments juridiques pour lutter, en amont comme en aval, contre le trafic des stupéfiants et a cité en particulier le dispositif international de lutte contre le blanchiment de l'argent de la drogue.

Le ministre a enfin indiqué qu'un projet de loi sur les opérations de livraisons surveillées serait présenté au Parlement durant la prochaine session.

**M. Paul Masson, président**, s'est déclaré réservé sur l'efficacité de ce dispositif, dès lors que les législations nationales des Etats signataires continueraient de présenter d'importantes disparités. Il a souhaité savoir si la mise à niveau des législations espagnole et hollandaise représentait pour le Gouvernement français une «condition préalable à l'entrée en vigueur de la convention» au sens de l'acte final de cette dernière.

**M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur**, lui a indiqué que la réponse à cette question était circonscrite par les dispositions de la Convention de Vienne de 1988, ainsi que par celles de la Convention d'application de l'Accord de Schengen, laquelle ne traite pas de «l'usage des stupéfiants» mais exclusivement de leur trafic. Le problème reste néanmoins posé et le ministre ne manquera de l'évoquer avec ses homologues des autres Etats signataires.

**M. Xavier de Villepin** s'est déclaré surpris des incertitudes qui pèsent quant aux efforts budgétaires susceptibles d'être déployés par les Etats signataires en vue de l'organisation des «contrôles effectifs aux frontières extérieures» prévus par la Convention.

**M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur**, a admis qu'il ne disposait pas d'indications chiffrées dans ce domaine, mais qu'il serait lui-même peu disposé à fournir des renseignements de cette nature aux autres Etats signataires si ceux-ci venaient à l'interroger sur son budget.

En tout état de cause, il a estimé que le Gouvernement évaluerait l'efficacité des contrôles eux-mêmes, et non les efforts budgétaires consacrés par les différents Etats pour les organiser.

**M. Philippe Marchand**, a ensuite répondu à une série de questions ponctuelles des commissaires.

A **M. Roger Husson** qui l'interrogeait sur les flux transfrontaliers récents entre la République fédérale d'Allemagne et la France, le ministre a indiqué que le nombre des immigrés clandestins transitant par cette frontière, quoique non connu avec précision, était probablement très faible. En revanche, de très importants mouvements réguliers, imputables notamment à des touristes en provenance des pays de l'Est, avaient été enregistrés ces derniers mois.

A **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, le ministre a indiqué que des projets de réaménagement des grands aéroports internationaux français étaient en cours d'élaboration, notamment en vue d'améliorer l'accueil des étrangers non admis sur le territoire national, et de doter les personnels de police de locaux plus adéquats.

En réponse à une nouvelle question du rapporteur relative au «refus d'embarquer» opposé par certains étrangers sous le coup d'une mesure d'éloignement, **M. Philippe Marchand** a reconnu que les refus d'embarquement, bien qu'assez rares, constituaient une difficulté réelle. Il a à cet égard exprimé sa préférence pour un dispositif qui, dans leur pays même, dissuaderait les étrangers de gagner irrégulièrement le territoire français. Des conventions dans ce sens sont en cours d'élaboration avec les compagnies U.T.A. et Air France, et prévoient la présence d'un officier de police français près des comptoirs d'embarquement de ces deux compagnies dans une dizaine de pays à risques.

Interrogé par **M. Jean-Pierre Bayle** sur les Etats concernés, le ministre a cité notamment le Sri Lanka, le Zaïre, la Turquie et l'Angola, dont beaucoup de

ressortissants sont appréhendés en situation irrégulière sur le territoire national. Il a toutefois observé que les mesures envisagées devraient pouvoir être rapidement modifiées ou adaptées en fonction de l'évolution des tendances en matière d'immigration clandestine.

**M. Paul Masson, président**, a enfin interrogé le ministre sur les modalités d'accomplissement de la formalité de déclaration des étrangers accédant en France par une des frontières intérieures de l'"espace Schengen".

**M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur**, a rappelé que, pour des raisons de sécurité et d'efficacité, la France avait opté pour une déclaration effectuée au moment même du franchissement de la frontière. Les modalités pratiques d'accomplissement de cette formalité sont encore à l'examen, mais feront vraisemblablement appel à un procédé de lecture optique des documents de voyage.

Les officiers et les agents de police judiciaire resteront à même de relever les manquements dans le cadre des contrôles d'identité effectués dans les conditions prévues au code de procédure pénale. L'absence de déclaration équivaldra à une entrée irrégulière sur le territoire de la République, et sera poursuivie dans les conditions de droit commun.

**PROGRAMME DE TRAVAIL DES COMMISSIONS  
POUR LA SEMAINE DU 23 AU 28 SEPTEMBRE 1991**

---

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
ET DU PLAN**

**Mercredi 25 septembre 1991**

(Salle n° 261)

**à 9 heures 45 :**

- Nomination de rapporteurs sur les textes suivants :

. Projet de loi n° 477 (1990-1991) modifiant le code forestier ;

. Proposition de loi n° 435 (1990-1991) de M. Alain Gérard, relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles inhabités et à l'abandon.

- Communication de M. le Président sur le planning des travaux de la Commission.

**à 10 heures :**

- Audition de M. Jacques Voisard, Président du Comité de Décentralisation et du Groupe d'Etude et de Réflexion Interrégional sur la répartition des investissements publics entre les différentes régions françaises et sur les autres travaux de ces instances, relatifs à l'aménagement du territoire.

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**

**Jeudi 26 septembre 1991**

**à 9 heures 30**

(Salle n° 216)

**I - Audition de M. Pierre Joxe, ministre de la Défense.**

**II - Nomination de rapporteurs sur les projets de loi suivants :**

. n° 397 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre les Etats membres des Communautés européennes relatif à la transmission des procédures répressives ;

. n° 398 (1990-1991) adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre les Etats membres des Communautés européennes relative à l'application du principe "ne bis in idem" ;

. n° 407 (1990-1991) autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative tchèque et slovaque sur la création et les modalités de fonctionnement des centres culturels ;

. n° 443 (1990-1991) autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Roumanie sur le statut et les modalités de fonctionnement des centres culturels ;

. n° 459 (1990-1991) modifiant certaines limites d'âge des militaires et modifiant l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales ;

. n° 461 (1990-1991) autorisant l'approbation du protocole complémentaire à l'accord de coopération culturelle, éducative, scientifique et technique conclu entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement militaire fédéral du Nigeria le 16 mai 1984, relatif au statut des personnels de coopération : professeurs, enseignants, techniciens et experts mis à disposition de l'autre Partie.

III - Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi en cours d'examen par l'Assemblée nationale modifiant le code du service national (n° 2214, A.N., 9ème législature).

IV - Nomination des rapporteurs sur le projet de loi de finances pour 1992.

V - Nomination d'un rapporteur sur un éventuel projet de loi de programmation militaire.

## **COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

**Mardi 24 septembre 1991**

(Salle n° 213)

**à 10 heures 30 :**

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 387 (1990-1991) relatif à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service et audition de M. Philippe Marchand, Ministre de l'Intérieur, sur ce même projet de loi.

**à 15 heures :**

- Examen du rapport sur le projet de loi n° 387 (1990-1991) relatif à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.

- Nomination, à titre officieux, de rapporteurs sur le projet de loi n° 2219 (AN) relatif à l'Agence du médicament et à la régulation des dépenses de médicaments prises en charge par les régimes obligatoires d'assurance-maladie et le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la formation professionnelle et à l'emploi.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 450 (1990-1991) de M. Charles Pasqua, organisant la définition d'un quota annuel d'immigration en France.

- Echange de vues sur les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 29 juillet 1991 relative à la conformité à la Constitution de la loi portant réforme hospitalière.

- Nomination d'un rapporteur ayant pour mission d'informer la Commission sur la situation financière de l'Institution de Retraite Complémentaire des Agents Non-Titulaires de l'Etat et des Collectivités publiques (IRCANTEC) (Rapporteur pressenti : M. Roger Husson).

- Nomination d'un rapporteur ayant pour mission d'informer la Commission sur la situation statutaire et les conditions d'exercice de l'activité des praticiens hospitaliers et les évolutions qu'elles appellent (Rapporteur pressenti : M. Claude Huriet).

- Constitution d'un groupe de travail sur la Sécurité sociale.

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,  
DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL,  
DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION  
GÉNÉRALE**

**Mardi 24 septembre 1991**

**à 10 heures**  
**(Salle n° 207)**

Nomination de rapporteurs pour les textes suivants :

- projet de loi n° 215 (1988-1989) portant réforme des dispositions du code pénal, relatives à la répression des crimes et délits contre les biens ;
- projet de loi n° 444 (1990-1991) relatif à la sécurité des chèques et des cartes de paiement ;
- proposition de loi n° 434 (1990-1991) de M. Georges Gruillot, portant création de chambres consulaires des professions libérales ;
- proposition de loi n° 447 (1990-1991) de M. André Rouvière, relative aux enfants déclarés sans vie à l'officier d'état-civil ;
- proposition de loi n° 448 (1990-1991) de M. Charles Pasqua, organisant le certificat d'hébergement par les communes ;
- proposition de loi n° 449 (1990-1991) de M. Charles Pasqua, réformant le regroupement familial ;
- proposition de loi n° 451 (1990-1991) de M. Charles Pasqua, réformant la procédure du droit d'asile ;
- proposition de loi n° 458 (1990-1991) de M. Jacques Habert, visant à compléter la loi n° 84-16 du 11 janvier

1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

- proposition de loi n° 460 (1990-1991) de M. Jacques Larché, tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête parlementaires ;

- proposition de loi n° 464 (1990-1991) de M. Michel Souplet, tendant à limiter les réformes tardives des modes de scrutin.

- proposition de loi n° 465 (1990-1991) de M. François Mathieu, relative au mode de scrutin concernant les élections législatives.

- Examen du rapport en deuxième lecture de M. Charles Jolibois sur le projet de loi n° 411 (1990-1991) modifié par l'Assemblée nationale, portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes.

**COMMISSION DE CONTRÔLE CHARGÉE  
D'EXAMINER LA MISE EN PLACE ET LE  
FONCTIONNEMENT DE LA CONVENTION  
D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN  
DU 14 JUIN 1985**

**Jeudi 26 septembre 1991**

(Salle n° 213)

**à 15 heures :**

- Audition de M. Michel Charasse, ministre délégué au Budget.

**à 17 heures :**

- Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux Affaires européennes.