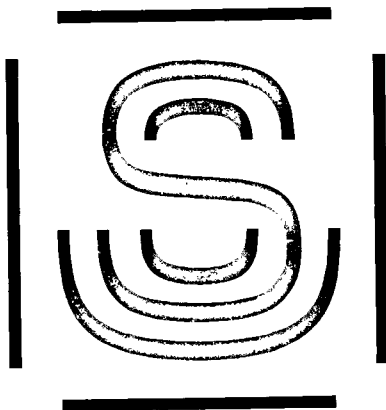


# LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 26 - SAMEDI 14 JUI 1996

SESSION ORDINAIRE 1996-1997



## SOMMAIRE

<b>Affaires culturelles</b>	<b>3965</b>
<b>Affaires économiques</b>	<b>3973</b>
<b>Affaires étrangères</b>	<b>3983</b>
<b>Affaires sociales</b>	<b>3999</b>
<b>Finances</b>	<b>4005</b>
<b>Délégation du Sénat pour l'Union européenne</b>	<b>4059</b>

SERVICE DES COMMISSIONS

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

---

	Pages
<b>Affaires culturelles</b>	
• <i>Nomination de rapporteurs</i> .....	3972
- <i>Audiovisuel - Action audiovisuelle extérieure</i>	
- <i>Audition de M. Jean-Paul Cluzel, président-directeur général de Radio France internationale (RFI)</i> .....	3965
 <b>Affaires économiques</b>	
• <i>Nomination de rapporteur</i> .....	3973
• <i>Santé publique - Renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (Ppl n° 329)</i>	
- <i>Demande de saisine pour avis</i> .....	3973
• <i>Agriculture - Fruits et légumes - Groupe de travail</i>	
- <i>Examen du rapport d'information</i> .....	3973
• <i>Missions ponctuelles d'information - Environnement - Gestion des espaces périurbains - Maîtrise de l'énergie et développement des énergies renouvelables</i>	
- <i>Communication</i> .....	3981
 <b>Affaires étrangères</b>	
• <i>Traités et conventions - Ratification du protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs (Pjl n° 326)</i>	

	Pages
- Examen du rapport .....	3983
• <i>Traités et conventions - Accord de coopération culturelle, scientifique et technique France - République du Paraguay (Pjl n° 328)</i>	
- Examen du rapport .....	3986
• <i>Mission d'information à l'étranger - Bosnie-Herzégovine (8 au 11 mai 1997)</i>	
- Compte rendu .....	3989
• <i>Afrique - Situation au Congo - Brazzaville</i>	
- Echange de vues .....	3996

### **Affaires sociales**

• <i>Nomination de rapporteur .....</i>	3999
• <i>Santé publique - Renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (Ppl n° 329)</i>	
- Examen du rapport .....	3999

### **Finances**

• <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	4029
• <i>Commission des opérations de bourse</i>	
- Audition de M. Michel Prada, président, sur les conclusions du 29 <sup>e</sup> rapport annuel .....	4005
• <i>Communication - Société nationale de radiodiffusion Radio-France</i>	
- Audition de M. Michel Boyon, président directeur général ...	4013
• <i>Fiscalité - TVA - Application progressive sur 5 ans du taux réduit de TVA à l'ensemble des produits de chocolaterie (Ppl n° 167)</i>	
- Examen du rapport .....	4021

**Groupe de travail commun à la commission des Finances et à la commission des Lois sur les chambres régionales des comptes**

• Désignation d'un rapporteur par intérim .....	4031
• Audition de M. Jacques Bonnet, président de chambre à la Cour des Comptes, chef de la mission d'inspection des chambres régionales des comptes .....	4031
• Audition de Mme Hélène Gisserot, Procureur Général près la Cour des Comptes et de M. Jean-Philippe Vachia, avocat général près la Cour des Comptes .....	4036
• Audition de M. Jacques Blanc, président de la région Languedoc-Roussillon, vice-président de l'association des présidents de conseils régionaux .....	4046
• Audition de M. Jean-Pierre Gastinel, président de la Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais .....	4061

**Délégation du Sénat pour l'Union Européenne**

• Union européenne - Coopérations renforcées	
- Examen du rapport d'information .....	4059
• Union européenne - Justice - Troisième pilier - Espace judiciaire européen - Coopérations renforcées	
- Examen du rapport d'information .....	4062
• Stupéfiants - Pays-Bas	
- Examen du rapport d'information .....	4066
• Résolutions européennes - Acte communautaire E 774 - Programme d'action communautaire « service volontaire européen pour les jeunes »	
- Communication .....	4071

## AFFAIRES CULTURELLES

**Jeudi 12 juin 1997 - Présidence de M. Adrien Gouteyron, président, puis de M. James Bordas, vice-président.** - La commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Paul Cluzel, président directeur général de Radio France internationale (RFI),** sur l'audiovisuel extérieur.

**M. Jean-Paul Cluzel** a rappelé qu'il avait été chargé par le ministre des affaires étrangères, en décembre 1996, de présenter des propositions visant à améliorer la présence télévisuelle de la France dans le monde et d'étudier notamment la possibilité de créer une " chaîne vitrine " de la France.

Plusieurs réunions ministérielles ont envisagé la réforme de l'action audiovisuelle extérieure depuis 1994, posant le principe de la constitution de deux pôles rassemblant les opérateurs publics afin de remédier à l'excessive dispersion des efforts consentis par l'Etat dans ce domaine. En ce qui concerne la radio, la démarche a été lancée avec le rattachement à RFI de deux radios publiques. La décision de rattacher à RFI deux autres radios dans le capital desquelles la SOFIRAD n'est pas majoritaire, n'a pas encore été prise.

En ce qui concerne la télévision, il existe deux chaînes publiques : TV5, détenue à 66 % par des intérêts français, et Canal France internationale (CFI), détenue à 100 % par la SOFIRAD. La mission confiée à M. Jean-Paul Cluzel postulait le regroupement des organismes publics dans une structure juridique unique : Téléfi, contrôlée à 55 % par l'Etat, à 35 % par France Télévision, à 8 % par Arte et La Cinquième, à 2 % par Radio télévision française d'outre-mer (RFO). La constitution de la société Téléfi

aurait dû intervenir au cours de la dernière campagne électorale : il a donc été décidé d'y surseoir.

La mission de M. Jean-Paul Cluzel devait par ailleurs envisager la création de la " chaîne vitrine " de la France. Le rapport présente toutefois un tour d'horizon complet de l'audiovisuel extérieur, envisageant l'évolution de TV5 et les possibilités d'améliorer les exportations audiovisuelles.

Présentant ensuite le contenu de son rapport, **M. Jean-Paul Cluzel** a abordé successivement les points suivants :

- les publics visés :

Plusieurs cercles concentriques de la francophonie doivent être pris en compte. Il y a tout d'abord les Français qui voyagent. Le second public est celui des Français de l'étranger. Il y a ensuite les étrangers francophones et francophiles dont les besoins diffèrent selon qu'il s'agit de ressortissants de pays de " grande francophonie " ou d'autres pays.

Afin de cerner les attentes de ces différents publics, une étude d'opinion a été réalisée à New-York, Budapest et Tokyo. Ses résultats complets sont attendus. Les premières conclusions montrent que les Français qui voyagent souhaitent disposer d'une information consacrée à la France et que les expatriés et les étrangers souhaitent disposer d'une vision plus générale de notre société, qu'une télévision comme TV5 peut leur fournir à condition que les émissions d'information soient améliorées et que la programmation soit moins axée sur les jeux et les variétés.

- les moyens de diffusion :

Les deux moyens de diffusion traditionnels des programmes de l'audiovisuel extérieur sont la réception directe par satellite, qui connaît un développement considérable en Europe de l'Est, au Moyen-Orient et au Maghreb, et le câble. L'introduction de la diffusion numérique par satellite permettra à un opérateur disposant de plusieurs satellites sur une même position orbitale d'offrir

deux à trois cents programmes à un public d'abonnés. Compte tenu de l'impact de la francophonie, on peut considérer que les programmes francophones peuvent prétendre représenter quelque 1,5 % d'une telle offre. D'ores et déjà, TV5 a obtenu la disposition d'un canal numérique sur le bouquet américain Ecostar.

Dans ce nouveau contexte, les éditeurs de programmes francophones sont contraints à une démarche commerciale. Les opérateurs satellitaires perçoivent une rémunération de la part des éditeurs (1,3 million de dollars pour TV5) et reversent à celui-ci une partie de l'abonnement perçu. (TV5 reçoit 5 % de l'abonnement de 9,5 dollars que les usagers doivent payer pour accéder à ce programme).

**M. Jean-Paul Cluzel** a indiqué qu'il préconisait la présentation aux opérateurs de satellite d'une offre francophone multiple : TV5, la " chaîne vitrine " et La Cinquième/Arte, auxquelles il peut être envisagé d'ajouter MCM internationale. Les opérateurs américains consultés sur cette offre ont fourni des réponses très positives.

- la " chaîne vitrine " :

On constate l'omniprésence des chaînes d'information dans les bouquets satellitaires. Cependant, une chaîne d'information continue française ne saurait avoir l'impact de CNN compte tenu de l'emprise de la culture anglophone. **M. Jean-Paul Cluzel** a donc proposé de créer une chaîne diffusant des journaux d'information et des magazines. Cette chaîne présenterait, grâce aux ressources en images de France Télévision et d'Euronews, et à la force d'analyse de la rédaction de RFI, une vision du monde en rapport avec les analyses effectuées par les différentes composantes de la société française. Un des objectifs serait de disposer, comme CNN, d'images exclusives qu'une petite équipe d'intervention mobile recueillerait dans les endroits où l'actualité le justifie. L'équipe de Téléfi serait par ailleurs restreinte à 80 personnes.

En ce qui concerne le format de la programmation, il serait aligné sur le standard anglo-saxon : 52 minutes

d'émission et 8 minutes d'écrans publicitaires par heure. Les 52 minutes seraient réparties en 13 minutes de journal, 13 minutes consacrées au développement de points particuliers, et 26 minutes de magazines.

La recette commerciale pourrait atteindre 5 millions de francs au cours du premier exercice, pour un budget évalué entre 120 et 200 millions de francs.

Les solutions de remplacement à la création de la " chaîne vitrine " seraient l'internationalisation de LCI, dont le coût serait presque aussi élevé, ou le renforcement d'Euronews, détenue à 30 % par France Télévision, dont la vocation européenne ne correspond cependant pas aux objectifs recherchés.

- le développement de TV5 :

Cette chaîne atteint 80 millions de foyers sur le câble et par diffusion satellitaire. Il serait possible d'améliorer ses émissions d'information en reprenant quatre à six fois par jour les journaux de la " chaîne vitrine ". TV5 pourrait d'ailleurs aussi servir de solution de remplacement à la " chaîne vitrine ". Il serait opportun de régionaliser sa diffusion afin d'améliorer la place des fictions dans les programmes. Il est en effet extrêmement difficile de négocier les droits pour une diffusion internationale. Il serait aussi nécessaire de sous-titrer des émissions dans un certain nombre de langues.

- les exportations audiovisuelles :

**M. Jean-Paul Cluzel** a travaillé sur ce thème avec les organisations d'exportateurs de programmes audiovisuels. Il a estimé nécessaire de promouvoir la vente de produits français sur des bases commerciales, et a exprimé ses réserves à l'égard de l'idée de créer, sur fonds publics, une chaîne en langue étrangère. Il a aussi jugé nécessaire de recentrer CFI sur l'aide à l'exportation audiovisuelle, sauf dans les zones où prédomine le principe de l'aide. Il a aussi jugé utile d'abandonner la diffusion directe des programmes de CFI au Moyen-Orient et en Europe de l'Est, où ces programmes font double emploi avec ceux de TV5.



**M. Jean-Paul Cluzel** a conclu son exposé en indiquant que le coût des réformes qu'il proposait s'établissait entre 40 millions de francs et 220 millions de francs selon que serait ou non créée la " chaîne vitrine " de la France émettant quelques heures en arabe et en anglais.

Un débat s'est ensuite engagé.

**M. Jean-Paul Hugot** a estimé que l'audiovisuel extérieur devait répondre aux attentes des publics mentionnés par le président de RFI mais surtout à une stratégie de développement, notamment économique.

**M. James Bordas**, notant que la réforme des structures de l'audiovisuel extérieur semblait avoir précédé les décisions sur les réorientations de fond, a constaté que les propositions présentées dans le rapport Cluzel tendaient à donner une meilleure image de l'audiovisuel extérieur mais que la question des moyens restait posée. Il a aussi demandé à M. Jean-Paul Cluzel de préciser ses propositions sur un certain nombre de points.

**M. Jacques Legendre** a estimé que le rapport Cluzel correspondait à une attente compte tenu du sentiment d'insatisfaction qui prévaut à l'égard de l'efficacité de l'action télévisuelle extérieure. Il a noté qu'une réforme exigeait une forte volonté politique et a demandé à M. Jean-Paul Cluzel son sentiment sur les structures institutionnelles à mettre en place à cette fin.

**Mme Danièle Pourtaud** a manifesté son scepticisme sur l'idée de rassembler dans une structure unique l'ensemble des radios diffusant à l'étranger, compte tenu de la composition du capital de certaines d'entre elles et de la spécificité de leurs programmes. Il y a ainsi un hiatus entre la vocation commerciale de certaines radios et le fait que RFI apparaisse toujours comme la " voix de la France ". Elle a souhaité savoir ce que serait le sort de la SOFIRAD dans le schéma développé par M. Jean-Paul Cluzel. Elle a jugé intéressante l'idée de proposer des bouquets français aux opérateurs de satellites étrangers et s'est montrée réservée sur l'idée de la " chaîne vitrine ".

Elle a, en revanche, jugé souhaitable de mettre fin aux chevauchements de compétences entre CFI et TV5. Elle a enfin jugé primordial l'enrichissement des programmes de l'audiovisuel extérieur.

**M. André Maman** a demandé des précisions sur les méthodes de l'enquête d'opinion lancée dans trois villes étrangères, notant la grande diversité des populations concernées. Il a aussi demandé si les abonnés devaient payer chaque chaîne francophone disponible dans des bouquets étrangers et à qui reviendraient les recettes des 8 minutes horaires de publicité de la " chaîne vitrine ".

**M. Ivan Renar** a demandé si les propositions du rapport Cluzel comportaient un " noyau dur " irréductible, a noté que la disparition préconisée des antennes régionales ne serait pas favorable à la diversité de l'offre et a demandé à **M. Jean-Paul Cluzel** quelle appréciation il portait sur les autres projets de réforme de l'audiovisuel extérieur présentés dernièrement.

**M. François Lesein** a demandé si la publicité diffusée par la " chaîne vitrine " ferait la promotion de produits français et a insisté sur la nécessité de diffuser des émissions en langue étrangère, relevant l'exemple de l'Ukraine où de nombreux pays étrangers diffusent des émissions en ukrainien.

**M. Jean-Paul Cluzel** a apporté les précisions suivantes aux membres de la commission :

- il est inévitable, compte tenu de la référence que constituent CNN, ainsi que LCI sur le plan national, de s'interroger sur l'opportunité de créer une chaîne d'information diffusée vers l'étranger. Toutefois, seuls les Français en déplacement temporaire sont demandeurs d'une chaîne axée sur l'information française. Les autres publics demandent des chaînes généralistes de qualité ;

- la chaîne généraliste améliorée que pourrait constituer TV5 apparaît comme le " noyau dur " des propositions du rapport Cluzel, contrairement à la " chaîne vitrine " qui répond à une stratégie volontariste d'offre ;

- le sondage réalisé à New York, Budapest et Tokyo a distingué quatre publics différents : les Français en déplacement temporaire, les Français établis dans chaque ville, les étrangers francophones et les professionnels de l'audiovisuel ;

- le Conseil audiovisuel extérieur de la France (CAEF) réunit les ministres compétents en la matière, sous l'autorité du Premier ministre. Il existe aussi auprès du ministre des affaires étrangères un comité stratégique de dix membres qui n'a pas été réuni depuis les dernières élections. Il est bon, spécialement pour RFI, que le financement de la politique audiovisuelle extérieure mobilise les crédits de plusieurs ministères et que les organismes perçoivent une part de la redevance. Le ministère de la communication doit donc jouer un rôle important dans le dispositif gouvernemental. En ce qui concerne la réorganisation institutionnelle amorcée avec la création de Téléfi, l'indépendance acquise par rapport aux grandes chaînes publiques devait permettre de faire appel plus efficacement à l'ensemble des ressources des chaînes publiques. Il est bon que Téléfi soit à cet égard en position d'arbitre ;

- la concentration des radios publiques ou à participation publique sous la houlette de RFI est justifiée par le fait que, contrairement à celui de la SOFIRAD, le président de RFI est nommé par le CSA. Par ailleurs, l'entrée de RFI dans le capital de stations comme Africa n° 1 ne modifierait pas la répartition de celui-ci : RFI agirait avec les partenaires actuels. Le fait qu'elle apparaisse comme " la voix de la France " ne l'empêche pas d'exprimer celle-ci dans sa diversité : la seule obligation de la station est de donner un point de vue français sur les affaires du monde ;

- les écrans publicitaires de la " chaîne vitrine " seraient logiquement gérés par le régisseur de l'opérateur du bouquet satellitaire diffusant celle-ci. Il est probable qu'il choisirait d'insérer des messages à connotation française. Les recettes seraient déduites des frais de diffusion acquittés par la chaîne.

Au cours de la même réunion, la commission a désigné :

- **M. Jean-Marie Poirier** comme **rapporteur de la proposition de loi n° 305** (1996-1997) de M. Ivan Renar et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen, portant création d'**établissements publics à caractère culturel** ;

- **M. Marcel Vidal** comme **rapporteur de la proposition de loi n° 333** (1996-1997) de MM. Claude Estier, Marcel Vidal et les membres du groupe socialiste et apparentés, relative à la **protection des documents d'Etat** ;

- **M. François Lesein** comme **rapporteur de la proposition de loi n° 340** (1996-1997) de M. Louis Souvet et plusieurs de ses collègues, visant à pérenniser l'**encadrement des enfants**, lors de la pratique d'**activités sportives** au sein des **classes de découvertes**.

## AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

**Mercredi 11 juin 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président.** - La commission a tout d'abord décidé de **se saisir pour avis** de la **proposition de loi n° 329** (1996-1997) de M. Charles Descours et plusieurs de ses collègues, relative au renforcement de la **veille sanitaire** et du contrôle de la **sécurité sanitaire des produits** destinés à l'homme et de **désigner M. Gérard César** en qualité de **rapporteur pour avis sur cette proposition de loi**.

Elle a ensuite procédé à l'**examen du rapport d'information** de **MM. Jean Huchon, Jean-François Le Grand et Louis Minetti**, présenté au nom du **groupe de travail**, sur le **bilan des propositions** de la **mission sénatoriale de 1993** chargée d'étudier la filière des **fruits et légumes** et sur la mise en œuvre du règlement (CE) 2200/96 du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a rappelé, à titre liminaire, que le Sénat avait autorisé la création d'une mission d'information chargée d'étudier le fonctionnement des marchés des fruits, des légumes et de l'horticulture.

Il a souligné que, parmi la cinquantaine de propositions faites par la mission d'information, la réforme du fonctionnement de l'organisation commune du marché (OCM) des fruits et légumes était apparue comme une priorité. Il a indiqué que cette réforme avait été finalement adoptée par le Conseil des ministres de l'Union européenne, le 26 juillet 1996. Il a précisé que ce nouvel environnement communautaire avait conduit le groupe de travail "fruits et légumes" de la commission à se pencher, à nouveau, sur cette filière importante tant en termes éco-

nomiques qu'en termes d'emploi et d'aménagement du territoire. Il a rappelé qu'outre des déplacements en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), en Maine-et-Loire et à Rungis, le groupe de travail avait procédé à une vingtaine d'auditions.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a souligné que le groupe de travail avait souhaité, tout en effectuant un bilan synthétique des différentes propositions du rapport de la mission sénatoriale de 1993, examiner les modalités de cette nouvelle OCM et apprécier les perspectives d'avenir du secteur français des fruits et légumes à l'aube de l'an 2000.

**M. Louis Minetti, rapporteur**, a constaté que si la filière française des fruits et légumes connaissait une crise à la fois conjoncturelle et structurelle évidente, elle n'en disposait pas moins d'atouts réels : son image positive dans l'esprit du consommateur, et le fait que ce secteur constitue une filière économique importante utilisant 4,3 % de la superficie agricole utile, représentant plus de 16 % de la production finale agricole et comptant 1.800.000 exploitations d'une dimension moyenne de 1,3 hectare.

Il a précisé que la production française moyenne de fruits et légumes s'établissait à environ 10 millions de tonnes, dont 6 millions de tonnes de légumes, hors pommes de terre et 4 millions de tonnes de fruits, pour une valeur estimée à environ 32 milliards de francs.

**M. Louis Minetti, rapporteur**, a rappelé que certaines mesures avaient fait l'objet d'une traduction législative ou réglementaire, évoquant à ce propos l'amélioration du statut fiscal et social et des relations entre l'aval et l'amont de la filière, le renforcement de l'interprofession et le développement de la promotion.

Au niveau international, tout en reconnaissant que la situation actuelle était loin d'être satisfaisante, il a considéré que la mise en place, pour certains produits, des certificats d'importation et des clauses de sauvegarde consti-

tuait une première démarche positive. Il a fait remarquer que depuis 1992, considérée comme " l'année terrible " pour la filière, le secteur des fruits et légumes n'avait guère connu de périodes fastes. Il a fait valoir que cette situation de crise " quasi permanente " était révélatrice non seulement d'un environnement international et communautaire en pleine mutation, mais aussi d'un certain nombre de handicaps propres à la filière, comme l'atomisation de l'offre, l'état lacunaire de la mise en marché et la pression exercée par les grandes surfaces. Il a rappelé que le marché des fruits et légumes constituait en effet, pour les grandes et moyennes surfaces, un secteur des plus rentables et en pleine croissance.

**M. Louis Minetti, rapporteur**, a conclu son propos en précisant que le groupe de travail s'interrogeait sur l'opportunité d'instaurer un mécanisme de " coefficient multiplicateur " qui permettrait de garantir un prix minimum à la production. La profession paraissant partagée sur l'utilité d'un tel instrument, il a souhaité que le ministère de l'agriculture effectue des projections afin d'apprécier les conséquences de la mise en place de ce système.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a observé que la plupart des personnes rencontrées par la mission sénatoriale à l'occasion d'auditions ou de déplacements avaient insisté sur le fonctionnement peu satisfaisant des organisations communes de marché dans le secteur des fruits et légumes.

Il a rappelé que la réforme entreprise au niveau communautaire depuis 1994 avait pu aboutir en 1996, avec le Règlement CEE n° 2200/96 du Conseil en date du 28 octobre 1996 qui instaure un nouveau régime communautaire dans le secteur des fruits et légumes frais.

Il a souligné qu'à l'évidence, comme en témoignaient la crise de 1992, puis celles de 1995 et 1996, la réglementation communautaire et l'application qui en était faite ne permettaient ni d'intervenir efficacement sur le marché communautaire pour enrayer un effondrement généralisé,

ni de réguler de façon satisfaisante les importations des pays tiers.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a indiqué qu'avait été choisi au niveau communautaire, pour le secteur des fruits et légumes, un système de libéralisme encadré, fondé sur un marché fixant le prix payé au producteur et déterminant ses revenus, mais tempéré par une réglementation garantissant la transparence et empêchant des déséquilibres excessifs. Rappelant que le Sénat avait adopté, au mois d'avril 1996, une résolution sur la proposition de règlement du Conseil portant Organisation Commune des Marchés dans le secteur des fruits et légumes, il a précisé que la nouvelle OCM prévoyait le renforcement des organisations de producteurs et de leurs moyens techniques. Il a ajouté que ce dispositif avait pour objet d'inscrire la production dans un processus d'adaptation permanente aux attentes des consommateurs, se concrétisant par la mise en place de programmes opérationnels, destinés à financer les opérations de retrait communautaire, les compléments aux indemnités communautaires de retrait et les actions d'amélioration de la qualité et de mise en valeur commerciale.

Il a conclu en indiquant que si le système du retrait restait nécessaire, il ne devait constituer qu'un filet de sécurité et non un débouché en lui-même.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a indiqué que le groupe de travail était convaincu que la réforme OCM était nécessaire pour le secteur des fruits et légumes frais et qu'elle lui ouvrait des perspectives d'avenir. Il a estimé que cette réforme, contestée par certains, n'en offrait pas moins un cadre rénové et une opportunité à saisir dans un environnement conjoncturel et structurel difficile.

Après avoir rappelé que le renforcement de la filière " fruits et légumes " était déjà amorcé, notamment par la reconnaissance du rôle essentiel des organisations de producteurs et de l'interprofession, il a souligné que cette réforme appelait une mise en œuvre à la hauteur des



enjeux de la filière et regretté, à cet égard, que les groupements de producteurs n'aient pas pu, ou pas su, convaincre une grande partie des professionnels d'adhérer.

**M. Jean Huchon, rapporteur**, a fait part des interrogations du groupe de travail quant à l'intérêt du bien-fondé de nouvelles règles de reconnaissance et de fonctionnement des organisations de producteurs (OP), celles-ci risquant de conduire, à moyen terme, à accroître le nombre de groupements de producteurs au détriment, peut-être, de leur efficacité.

Il a souligné que les OP assurant la commercialisation devaient être le noyau dur du dispositif et fait valoir que figer la situation actuelle dans le but de rassurer les producteurs serait un leurre de nature à condamner, à terme, le secteur français des fruits et légumes.

Insistant sur le rôle que devaient jouer les pouvoirs publics en vue d'un bon usage de la réforme en cours, il a souligné qu'on ne pouvait plus produire, aujourd'hui, sans penser à tout moment à la commercialisation et que les programmes, financés par les fonds opérationnels, devaient désormais avoir une logique structurelle plutôt que conjoncturelle.

Rappelant, enfin, que le secteur des fruits et légumes représentait plus de 15 % de l'agriculture européenne, mais percevait moins de 5 % des subventions du FEOGA, il a conclu en regrettant la stricte maîtrise budgétaire qui présidait à cette réforme.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a tout d'abord regretté l'absence de traitement statistique au niveau communautaire.

Il a estimé que l'on pouvait imaginer, tant au niveau de chaque Etat qu'au niveau européen, la création d'un instrument aussi efficace que celui que constituait en France le Service des Nouvelles du Marché, et souhaité que des contrôles nationaux et communautaires soient renforcés afin de garantir une réelle transparence du marché.

Tout en se félicitant de l'accent mis par cette OCM sur le renforcement et l'harmonisation des contrôles, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a considéré que cette nouvelle réglementation n'aurait de sens que si le marché était moralisé et débarrassé de certaines pratiques ; il fallait donc qu'au-delà de l'OCM, chaque Etat définisse une politique globale des produits, dans laquelle s'inséreraient les programmes opérationnels, soumis à agrément national.

Il a souligné, à cet égard, que le groupe de travail se félicitait de la démarche française consistant à mettre en place une commission nationale des fonds opérationnels, composée de représentants de l'administration et de professionnels, afin d'assurer une certaine homogénéité dans l'utilisation des fonds.

Compte tenu, notamment, des difficultés provoquées par l'installation de " non professionnels " dans le secteur des fruits et légumes, il a souhaité l'instauration de mécanismes permettant d'améliorer la connaissance des surfaces cultivées, des volumes produits et des producteurs eux-mêmes.

**M. Louis Minetti, rapporteur**, a souligné que la mise en place de la nouvelle OCM intervenait dans le secteur des fruits et légumes à un moment stratégique, à la veille des nouvelles négociations sur l'organisation mondiale du commerce, de la réforme de la politique agricole commune (PAC) et de l'élargissement de l'Union européenne aux pays associés d'Europe centrale, orientale et baltes.

Il a estimé qu'il était ainsi grand temps que, simultanément avec cette nouvelle réglementation, les autorités communautaires prennent conscience des risques créés par la poursuite d'une politique commerciale avec les pays tiers qui fragilise, chaque jour un peu plus, le marché communautaire. Il a rappelé, à ce propos, que si la France était le premier exportateur mondial de pommes avec

650.000 tonnes, 50 % environ des fruits et légumes commercialisés en France étaient importés.

**M. Louis Minetti, rapporteur**, a regretté que le secteur des fruits et légumes se révèle être une " monnaie d'échange " courante dans la plupart des accords bilatéraux ou multilatéraux conclus par la Communauté avec les pays tiers.

Il a fait remarquer que l'Union européenne devait avoir une politique commerciale extérieure réaliste, notamment en matière d'échanges agricoles, et faire des choix cohérents entre multilatéralisme et bilatéralisme, de façon à permettre aux producteurs de s'adapter aux évolutions prévisibles.

Il a conclu son propos en précisant que la politique de la Communauté en matière d'exportation était ainsi à reconsidérer afin que l'Union européenne ne perde pas d'importants débouchés sur les marchés extérieurs.

Après avoir estimé que le suivi de ce secteur -si important en termes d'emploi et de revenu- était essentiel, **M. Jean François-Poncet, président**, s'est félicité de ce qu'un certain nombre de mesures aient été prises en sa faveur depuis 1993. Il a fait valoir que cette production complexe, au caractère hautement spéculatif, exigeait un regroupement de l'offre pour être en mesure d'affronter les défis de l'an 2000.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a confirmé que l'atomisation de l'offre perdurait depuis un grand nombre d'années.

Rappelant les évolutions qu'avait connues l'organisation de la production dans le secteur des céréales, du lait, de la viande bovine, de la volaille et des vins, **M. Michel Souplet** a regretté le trop grand individualisme qui subsistait dans la filière des fruits et légumes. Il a estimé nécessaire une certaine concentration de l'offre, dans le cadre d'une politique contractuelle.

**M. Louis Minetti, rapporteur**, après avoir souligné les spécificités du marché des fruits et légumes frais, a opposé à l'atomisation persistante de la production la concentration croissante de la distribution dans les grandes et moyennes surfaces.

**M. Bernard Joly** s'est inquiété des récents incidents intervenus entre la France et l'Espagne.

Reconnaissant la nécessité d'une certaine concentration de l'offre, **M. Hilaire Flandre** a rappelé qu'il ne fallait pas, pour autant, supprimer les petites unités de production.

**M. Louis Minetti, rapporteur**, a abordé le problème des ceintures vertes dans les zones périurbaines.

**M. Gérard Larcher** a souhaité que les règles relatives aux zones franches soient étendues aux ventes directes effectuées par les agriculteurs dans les zones périurbaines, afin de ne pas créer une situation de concurrence déloyale.

**M. Louis Minetti, rapporteur**, a regretté que certaines grandes exploitations, afin de poursuivre l'agrandissement de leurs surfaces, s'affranchissent de toutes les règles relatives au contrôle des structures.

Après avoir fait observer que certaines sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) favorisaient les agrandissements d'exploitation agricole au détriment des nouvelles installations -tenues qu'étaient ces sociétés par leur obligation de résultat-, **M. Fernand Tardy** a souhaité que la question du foncier soit abordée rapidement dans une réforme législative.

**M. Hilaire Flandre** a, en premier lieu, tenu à préciser que la plupart des SAFER, notamment en Champagne-Ardenne, jouaient un rôle efficace en faveur de l'installation des jeunes. Il a, en second lieu, dénoncé la multiplication des agrandissements non contrôlés d'exploitations agricoles, au travers de l'acquisition de parts sociales.

**Mme Janine Bardou** a estimé que le problème du foncier était fondamental en zone de montagne. Regrettant que les organisations professionnelles soient parfois tentées de favoriser les agrandissements au détriment des installations de jeunes, elle a évoqué la possibilité d'un plafonnement des aides européennes à l'agriculture.

Enfin, après une intervention de **MM. Jean François-Poncet, président, Gérard Larcher, Henri Revol et Louis Minetti**, la commission a décidé :

– de confier à **M. Gérard Larcher** une mission ponctuelle d'information sur la gestion des **espaces périurbains** ;

– de confier à **M. Henri Revol** une mission ponctuelle d'information sur la **maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables**.

La commission a estimé, en effet, qu'il importait de donner une suite aux travaux déjà menés sur ces deux thèmes, à la demande du Gouvernement, par **MM. Gérard Larcher et Henri Revol**.

## AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

**Mercredi 11 juin 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président.** - La commission a tout d'abord procédé à l'examen du **rapport de Mme Lucette Michaux-Chevry sur le projet de loi n° 326 (1996-1997) autorisant la ratification du protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs** tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996 (protocole II, tel qu'il a été modifié le 3 mai 1996), annexé à la convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, rapporteur**, a tout d'abord donné des indications sur l'ampleur du problème des mines antipersonnel et sur ses conséquences, particulièrement à l'encontre des populations civiles. Elle a précisé que le nombre de mines antipersonnel, estimé à 110 millions disséminées dans plus de 60 pays, augmentait de 2 millions chaque année. Elle a cité les constatations effectuées par le comité international de la Croix Rouge selon lequel, chaque mois, 800 personnes étaient tuées et 1.000 à 1.500 autres grièvement blessées par des mines antipersonnel. Elle a évoqué les différents pays concernés, au premier rang desquels se trouvaient l'Afghanistan, le Cambodge et l'Angola. Elle a également souligné les conséquences humaines mais aussi sociales et économiques d'une arme qui a pour caractéristique de frapper indistinctement les combattants et les populations civiles et de continuer à causer des dégâts longtemps après la fin des hostilités. Elle a enfin noté les limites du déminage, activité longue et dangereuse, mais surtout très coûteuse.

**Mme Lucette Michaux-Chevry, rapporteur**, a ensuite souligné l'insuffisance des instruments internationaux face à ce fléau. En effet, a-t-elle indiqué, le protocole II relatif aux mines, annexé à la convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques, définissait un certain nombre de règles, mais seuls 57 Etats y avaient adhéré, un grand nombre de pays d'Afrique, d'Asie du sud-est, d'Amérique centrale et du sud restant en dehors de la convention. Cette situation avait conduit la France à prendre l'initiative, en 1993, de demander la convocation d'une conférence de révision de cette convention de 1980 afin de renforcer la portée du protocole II.

Le rapporteur a évoqué le déroulement des négociations sur la révision du protocole II, et notamment les profondes divergences apparues entre les parties qui souhaitent aller vers l'interdiction totale de ces armes et celles qui cherchaient à atténuer la portée des modifications apportées.

Estimant que le texte adopté par consensus le 3 mai 1996 constituait un compromis entre ces diverses approches, **Mme Lucette Michaux-Chevry, rapporteur**, en a cité les principaux apports, à savoir :

- l'extension du champ d'application du protocole aux conflits armés non internationaux,
- l'interdiction de certains types de mines antipersonnel, non détectables ou non pourvues de mécanismes de neutralisation ou de désactivation,
- le renforcement des prescriptions relatives à l'emploi et à l'enregistrement des mines,
- et l'interdiction de transférer des mines dont l'emploi est interdit.

Elle a néanmoins considéré que ces avancées étaient limitées par deux graves insuffisances : la possibilité d'une période transitoire pouvant aller jusqu'à neuf ans pour appliquer les normes concernant la détectabilité et la neu-

tralisation des mines et, surtout, l'absence de mécanismes de vérification.

**Mme Lucette Michaux-Chevry** a estimé qu'en dépit de ces lacunes, la révision du protocole avait contribué à relancer l'action internationale en vue d'obtenir un jour l'interdiction totale des mines antipersonnel.

Elle a ensuite souligné les initiatives unilatérales prises par la France, qui avait interdit la fabrication et l'exportation des mines antipersonnel et considérablement limité leur emploi éventuel aux cas de nécessité absolue pour la protection des forces et après autorisation, au cas par cas, des autorités gouvernementales.

Elle a également évoqué les négociations en cours au plan international, dans le cadre du " processus d'Ottawa ", pour parvenir avant la fin de l'année à un traité d'interdiction totale des mines antipersonnel, tout en soulignant l'attachement de la France, et de plusieurs autres pays, à ce que le sujet soit également débattu au sein de la Conférence du désarmement des Nations unies, qui présente l'avantage de réunir des représentants de l'ensemble de la communauté internationale.

Considérant que la révision du protocole II avait constitué une étape permettant d'améliorer le seul texte international relatif aux mines antipersonnel, **Mme Lucette Michaux-Chevry, rapporteur**, a proposé à la commission d'émettre un avis favorable au projet de loi.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Claude Estier** a souligné la gravité du problème des mines antipersonnel, armes continuant à tuer, de manière aveugle, longtemps après la fin des conflits, et la relative faiblesse du dispositif du protocole II, qui ne lie qu'une cinquantaine d'Etats et qui continue à autoriser la production et l'utilisation de certains types de mines. Il a évoqué la lenteur et le coût du déminage et souhaité que l'on aille beaucoup plus loin dans l'élaboration d'instruments internationaux



contre les mines antipersonnel, afin de parvenir à leur interdiction générale.

**M. Xavier de Villepin, président**, après avoir, lui aussi, insisté sur les drames humains provoqués par les mines antipersonnel, a souligné l'importance de la question du déminage, à laquelle la France apportait une contribution active. Il s'est interrogé sur la notion de mines dites " intelligentes ".

**Mme Danielle Bidard-Reydet** s'est félicitée de l'unanimité qui s'était manifestée au sein de l'Union interparlementaire, lors de sa conférence à Pékin en 1996, pour condamner les mines antipersonnel, et elle y a vu un signe de l'évolution des mentalités. Elle a par ailleurs estimé que les pays occidentaux, et notamment la France, avaient un rôle majeur à jouer dans le domaine du déminage.

**Mme Paulette Brisepierre** a enfin évoqué l'ampleur de la prolifération des mines en Bosnie-Herzégovine et le rôle joué par les forces françaises en matière de déminage.

A la suite de ces interventions, **Mme Lucette Michaux-Chevry, rapporteur**, a rappelé l'importance de l'effort entrepris par la France en matière de déminage, notamment par la formation de démineurs locaux. Elle a, en outre, indiqué que le nouveau protocole II affirmait le principe de la responsabilité du poseur de mines, qui devait prendre en charge le déminage. S'agissant de ce protocole II, elle en a souligné les insuffisances tout en considérant qu'en cette matière, les progrès ne pouvaient qu'être très lents et qu'il était sans doute plus efficace de procéder par avancées progressives, en essayant d'associer le plus grand nombre de pays autour de règles admises par tous. Enfin, elle a donné des précisions sur la notion de mine " intelligente ", qui vise des matériels se désactivant ou se détruisant au bout d'une certaine durée.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis.

La commission a ensuite examiné le **rapport de M. Jacques Habert** sur le **projet de loi n° 328** (1996-

1997) autorisant l'approbation de l'**accord de coopération culturelle, scientifique et technique** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Paraguay.

Après avoir rappelé quelques unes des phases principales de l'histoire du Paraguay et en avoir précisé les caractéristiques géographiques et démographiques, **M. Jacques Habert** a commenté les principales étapes de la démocratisation de ce pays depuis le coup d'Etat qui, le 2 février 1989, avait mis fin à la dictature du général Stroessner, et conduit, en 1993, à l'élection du Président Wasmosy.

**M. Jacques Habert** a ensuite évoqué la relance des relations franco-paraguayennes, favorisée par des échanges de visites au plus haut niveau, le chef de l'Etat paraguayen ayant séjourné en France en 1994 et 1995, et le président de la République française s'étant rendu au Paraguay en mars 1997. L'image favorable dont bénéficie la France au Paraguay pourrait néanmoins être renforcée, a souligné le rapporteur, par le développement du commerce bilatéral et des investissements français au Paraguay qui occupent aujourd'hui un rang modeste.

Abordant ensuite le contenu de l'accord de coopération culturelle, scientifique et technique du 29 novembre 1995, **M. Jacques Habert, rapporteur**, a successivement relevé la présence linguistique française au Paraguay, qui s'appuie sur l'Alliance française et sur le collègue Marcel Pagnol d'Assomption, le relatif dynamisme des échanges artistiques et audiovisuels, ainsi que les perspectives ouvertes dans le domaine de la coopération scientifique et technique, notamment dans les secteurs agricole et médical. A cet égard, **M. Jacques Habert** a commenté les projets conduits sur place par le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement), par l'ORSTOM (Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération), et par le CNRS (Centre national de la recherche

scientifique). Il a enfin déploré le rôle joué par le Paraguay dans la contrebande et dans le trafic de drogue.

Après avoir noté l'importance des clauses fiscales contenues dans l'accord de coopération du 29 novembre 1995, et noté la modestie des crédits consacrés par la France à la coopération scientifique et technique avec le Paraguay (1,42 million de francs), auxquels s'ajoutent les moyens affectés à la coopération linguistique et éducative (0,5 million de francs), **M. Jacques Habert, rapporteur**, a conclu favorablement à l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord franco-paraguayen de coopération culturelle, scientifique et technique.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Guy Penne** a estimé que la démocratisation du Paraguay reposait encore sur des bases fragiles, et a déploré, à son tour, l'importance persistante du trafic de drogue et du blanchiment de l'argent de la drogue dans ce pays. **M. Guy Penne** a suggéré que la commission puisse procéder à l'audition de M. Kendall, secrétaire général d'Interpol, sur le trafic international de stupéfiants.

Rejoignant le souci exprimé par M. Guy Penne, **Mme Lucette Michaux-Chevry** a déploré l'expansion du trafic de drogue en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe, sous l'effet de la contagion du continent américain, et à partir de la zone hollandaise de Saint-Martin. Elle a estimé nécessaire que la France ou l'Union européenne installent des garde-côtes dans cette zone, où aucun contrôle ne faisait efficacement obstacle aux trafiquants.

**M. Xavier de Villepin, président**, a estimé que le continent latino-américain, en dépit d'évolutions récentes relativement favorables, pourrait encore connaître des périodes d'instabilité, en raison notamment de l'importance croissante du chômage. Revenant alors sur le développement des trafics de drogue, **M. Xavier de Villepin, président**, a rappelé les études effectuées par M. Nicolas About, au nom de la délégation du Sénat pour l'Union

européenne, sur la politique néerlandaise en matière de stupéfiants.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé le projet de loi** qui lui était soumis.

**M. Xavier de Villepin, président**, a ensuite rendu compte de la **mission effectuée en Bosnie-Herzégovine**, du 8 au 11 mai 1997, par une délégation de la commission, qu'il présidait et qui était également composée de **MM. Guy Penne et Michel Alloncle**.

Cette mission avait pour objectif, à un moment où la Bosnie-Herzégovine avait cessé d'être présente dans l'actualité brûlante, d'apprécier la mise en œuvre des volets civil et militaire des accords de Dayton, la viabilité du nouvel Etat de Bosnie-Herzégovine ou, au contraire, la réalité du risque de reprise des combats.

Le programme de la mission, a précisé **M. Xavier de Villepin, président**, avait permis à la délégation de rencontrer les principaux acteurs du processus de reconstruction et de stabilisation de la Bosnie-Herzégovine, dont M. Carl Bildt, Haut représentant, et des autorités des trois communautés, en particulier le Président Alia Izetbegovic, Président de la Bosnie-Herzégovine. La partie militaire du programme leur avait permis de s'entretenir avec le général américain Crouch, commandant la SFOR (Stabilisation Force) et son adjoint, le général français Mansuy, ainsi que le général français Le Chatelier, commandant la «division multinationale sud-est», l'un des trois secteurs de la SFOR et dont la France a la charge.

**M. Xavier de Villepin, président**, a tout d'abord abordé le volet militaire de Dayton, considéré généralement comme une réussite. Il a rappelé que les deux forces internationales qui s'étaient succédé en Bosnie depuis décembre 1995, l'IFOR puis aujourd'hui le SFOR, constituaient la première vraie mission militaire «strictement OTAN» en Europe depuis sa création.

La mission de l'IFOR, forte de 60.000 hommes, avait consisté, pendant un an, à superviser le cessez-le-feu et à

contrôler le retrait des forces des belligérants de part et d'autre de la zone de séparation ainsi que le regroupement des armes lourdes et des unités dans leurs cantonnements. Ces missions avaient été réussies, mais la communauté internationale avait décidé de prolonger les missions IFOR par une mission de stabilisation en mettant en place la SFOR, avec des effectifs réduits de moitié - 35.000 hommes.

Sur le terrain, la SFOR est divisée en trois commandements, confiés respectivement aux Etats-Unis, à la Grande-Bretagne et à la France. Celle-ci est responsable du secteur sud-est, sur l'axe Sarajevo-Mostar et incluant Gorazdé.

**M. Xavier de Villepin, président**, a ensuite décrit la place et le rôle de la France dans la SFOR. Pour la première fois se trouvent déployées des troupes et mis en œuvre un état-major exclusivement OTAN pour mener, en zone européenne et dans le cadre des nouvelles missions, une action militaire. L'état-major de la SFOR -quelque 1.000 personnes (dont 100 Français)- préfigurait ainsi les Groupes de Forces interarmées multinationales (GFIM), décidés dans le cadre de la rénovation de l'Alliance, par le Conseil Atlantique de Berlin de juin 1996. C'était la première fois que la France, à travers 100 officiers et sous-officiers, se trouvait ainsi insérée dans un état-major OTAN opérationnel.

Au nom de la délégation, **M. Xavier de Villepin, président**, a alors souligné les graves inquiétudes suscitées par la mise en œuvre des dispositions de Dayton relatives au désarmement des diverses factions et, surtout, par le réarmement, conduit parallèlement par les Etats-Unis, de l'armée bosniaque.

**M. Xavier de Villepin, président**, a ensuite abordé le volet civil des accords de Dayton, dont la mise en œuvre était très difficile. Il a rappelé le cadre général dans lequel s'inscrivait l'Etat de la République de Bosnie-Herzégovine. Celle-ci était un Etat unique et souverain, comprenant

deux entités : la Fédération de Bosnie-Herzégovine regroupant Bosniaques et Croates sur 51 % du territoire, et la Republika Srpska à laquelle avait été octroyé 49 % du territoire. Le pouvoir législatif central était bicaméral, chacune des chambres étant composée aux 2/3 des représentants de la Fédération croato-musulmane, le reste de ceux de la Republika Srpska. Le pouvoir exécutif, assuré par une présidence collégiale rassemblait un membre de la Republika Srpska et deux de la Fédération. Enfin, un Conseil des ministres était chargé d'exécuter la politique du Gouvernement central. Une autorité monétaire centrale était également chargée de mettre en place, à terme, une monnaie unique, qui serait indexée sur le deutch mark, afin de remplacer les trois monnaies actuellement en circulation.

**M. Xavier de Villepin, président**, a souligné que ces institutions avaient été mises en place très laborieusement. Visiblement, Dayton avait été imposé à des parties réticentes auxquelles on demandait de partager les responsabilités d'un Etat qu'elles jugeaient artificiel. Parallèlement à un dysfonctionnement persistant des institutions, les signes d'une «partition rampante» se multipliaient. Plusieurs indices indiquaient combien les parties, dans l'ensemble, souhaitaient freiner tout ce qui pourrait concourir à l'intégration des différentes entités dans un véritable Etat unique de Bosnie-Herzégovine. **M. Xavier de Villepin, président**, a notamment cité : le refus de connecter les réseaux téléphoniques, interdisant par exemple tout contact par ce moyen entre Sarajevo et Palé distantes de 20 kilomètres, le retard délibérément apporté au débat législatif nécessaire à la mise en œuvre des mesures monétaires et fiscales, enfin, le maintien, de fait, de trois armées croate, bosniaque et serbe.

Par ailleurs, a souligné **M. Xavier de Villepin, président**, des problèmes essentiels restaient en suspens, à commencer par le retour des quelque 2,5 millions de réfugiés et déplacés. Malgré les efforts et les programmes de réinstallation élaborés par le Haut commissariat aux réfu-

giés, il était en fait impossible à ces réfugiés de retourner dans leur région d'origine si celle-ci était maintenant majoritairement habitée par une autre communauté.

La question des criminels de guerre demeurait également posée. Aux termes de l'accord de Dayton, la Serbie, la Croatie et la Bosnie-Herzégovine étaient tenues de coopérer entièrement aux enquêtes et aux poursuites judiciaires internationales contre les criminels de guerre. Cependant, en l'absence de coopération des parties pour arrêter et livrer leurs criminels de guerre, la SFOR ne souhaitait pas s'engager militairement pour effectuer cette mission. C'est ainsi que, sur 74 inculpations prononcées pour crimes de guerre -53 Serbes, 18 Croates et 3 Bosniaques-, 8 seulement avaient été formellement transférés à La Haye, 7 étaient accusés (4 Croates et 3 Bosniaques), et 1 seul Serbe avait été condamné.

**M. Xavier de Villepin, président,** a enfin abordé la reconstruction économique de la Bosnie qui constituait l'une des priorités affichées par la communauté internationale. Après 47 mois de guerre, la population de Bosnie-Herzégovine, qui s'élevait à 4,5 millions d'habitants avant 1991, avait perdu 200.000 tués. En 1997, 2,4 millions de personnes étaient réfugiées ou déplacées, soit plus d'un habitant sur deux. Sur le plan économique, le PNB par habitant était passé, de 1989 à 1995, de 1.700 dollars à environ 350 dollars. La production industrielle ne correspondait plus qu'à 10-15 % du niveau de 1989. Enfin, le chômage affectait aujourd'hui plus de 50 % de la population active.

Deux conférences des donateurs s'étaient réunies en décembre 1995 puis en avril 1996. Sur un besoin global de financement évalué à 5,1 milliards de dollars sur cinq ans, 1,9 milliard avait été réuni en 1996, dont 780 millions sur contributions européennes. Ce financement avait permis la mise en œuvre de la première phase de reconstruction d'urgence. Cette aide -conditionnée au respect, par les entités comme par les autorités centrales des obligations

souscrites dans le cadre du plan de paix- avait essentiellement été dirigée vers la Fédération (98 %).

Mais les retards institutionnels, les graves problèmes du retour des réfugiés, la non-arrestation des principaux criminels de guerre, les entraves à la liberté de circulation étaient autant de motifs, pour la communauté des donateurs, de retenir leurs versements. C'est ce qui expliquait que la troisième conférence des donateurs, initialement prévue pour 1997, ait été reportée sine die.

**M. Xavier de Villepin, président**, a alors précisé la part de la France à la reconstruction après avoir rappelé que notre pays avait, entre 1992 et 1995, dépensé, en opérations civiles et militaires, 16 milliards de francs pour la Bosnie. A titre bilatéral, la France avait consenti, entre 1994 et 1996, trois protocoles financiers de 60 millions de francs destinés à des projets d'infrastructures. Mais c'était surtout à travers les financements internationaux que s'opérait la participation de la France, singulièrement via l'Union européenne. Celle-ci avait contribué à la reconstruction à hauteur de 227 millions d'écus engagés en 1996, elle devrait le faire à concurrence de 296 millions d'écus par an en 1997 et 1998. La France était partie à ces financements à hauteur de 18 %, soit 270 millions de francs en 1996, et, sans doute, 250 millions de francs pour chacune des deux années suivantes.

**M. Xavier de Villepin, président**, a indiqué que plusieurs des interlocuteurs rencontrés par la délégation de la commission, à commencer par M. Carl Bildt lui-même, avaient souligné la lourdeur et la lenteur des procédures communautaires dans la gestion et l'affectation des financements européens. Il en résultait une mauvaise image de l'Europe à l'égard des populations. La " visibilité " de l'action américaine sur place, en dépit d'un financement moindre, paraissait nettement plus grande.

Concluant son propos, **M. Xavier de Villepin, président**, au nom de la délégation, a formulé les observations suivantes :



- Première observation : deux échéances étaient essentielles pour la Bosnie-Herzégovine, la communauté internationale et donc la France.

Tout d'abord, les 14 et 15 septembre prochain devaient avoir lieu les élections municipales en Bosnie-Herzégovine. Malheureusement, l'OSCE était confrontée en ce moment à un grave problème financier pour l'organisation de ces élections.

En second lieu, juin 1998 était la date butoir à laquelle la présence de la SFOR prendrait normalement fin, au moins dans son positionnement actuel. Un tel départ serait, a souligné **M. Xavier de Villepin, président**, lourd de dangers, d'autant que, six mois plus tard, auraient lieu de nouvelles élections générales. Leur importance capitale, les risques de reprise des combats, devraient conduire à reconsidérer le calendrier initial, et préparer dès maintenant le redéploiement d'une force allégée et mieux appliquée dans les missions de police.

- Deuxième observation : parallèlement à la force militaire, les accords de Dayton avaient créé un groupe international de police, sous l'égide de l'ONU, dont la mission consistait à seconder et former les polices locales. Les membres de ce groupe de police -1.605 personnes dont 100 Français, et dont la moitié provient de pays en développement- manquaient cruellement de moyens. Or, la sécurité et le développement d'une justice digne de ce nom constituaient un problème majeur pour l'avenir. L'accent devait donc être mis rapidement sur ce thème, les effectifs augmentés, leur qualification accrue, et leurs pouvoirs évidemment renforcés.

- La troisième observation formulée par **M. Xavier de Villepin, président**, a concerné l'aspect militaire. Il a estimé que l'opération mise en œuvre par l'OTAN marquait la fin des opérations extérieures type ONU telles qu'elles s'étaient multipliées ces dernières années. La clarté du mandat, l'unicité du commandement, la capacité à combattre, la cohérence des états-majors, le principe de

nation pilote, étaient autant de notions pertinentes et efficaces qui devraient être, le cas échéant, reprises pour d'autres actions du même type.

- En dernier lieu, **M. Xavier de Villepin, président**, a estimé, au nom de la délégation, que les flux commerciaux et les complémentarités économiques sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine étaient déconnectés du découpage territorial décidé à Dayton. Par exemple, la partie nord de la République Srpska, autour de Banja Luka, était naturellement plus orientée vers la Fédération et, au-delà, vers la Croatie que vers Belgrade. Le développement de la logique économique et commerciale permettrait donc de générer une coopération interentités que la logique politique actuelle interdisait. D'où l'importance d'une mobilisation forte et continue de la communauté internationale dans cette direction, sous réserve que les conditions minimales imposées aux parties soient respectées.

A l'issue de l'exposé de M. Xavier de Villepin, président, **M. Guy Penne** a mis l'accent sur la sophistication des moyens technologiques américains déployés notamment dans l'état-major de la SFOR. Il s'est interrogé sur la possibilité pour les Européens de ne pas lier leur départ de Bosnie à celui des Etats-Unis, en juin 1998. Il s'est dit intéressé de connaître l'opinion du nouveau Gouvernement français sur cette question.

**M. Michel Alloncle** s'est interrogé sur la méthode suivie à Dayton, qui avait consisté à contraindre les parties à un accord dans lequel elles ne croyaient guère. Il a relevé l'intérêt qu'il y aurait à créer dans le pays une force de gendarmerie, même s'il était probable que chaque entité, voire chaque communauté, s'efforcerait d'avoir la sienne. Il s'est enfin déclaré inquiet des conséquences possibles du programme «entraînement et équipement» américain sur une possible reprise des combats.

**M. Christian de La Malène** s'est demandé si l'hypothèse d'un départ des Etats-Unis, les Européens demeu-

rant en Bosnie, ne serait pas l'occasion de tester les aménagements intervenus récemment au sein de l'OTAN, ainsi que la capacité des Européens à exprimer une volonté propre. **M. Xavier de Villepin, président**, a reconnu que ce serait en effet l'occasion de tenter de mettre en œuvre le concept de GFIM décidé au Conseil Atlantique de Berlin en juin 1996.

**M. Jacques Habert** a estimé que les accords de Dayton constituaient un échec humain et politique patent, les parties refusant de vivre ensemble. Dans ce cas, ne conviendrait-il pas, s'est-il demandé, de laisser la voie ouverte à la partition ? En réponse, **M. Xavier de Villepin** a rappelé le statut d'Etat souverain reconnu internationalement de la Bosnie-Herzégovine. Il a ajouté qu'une partition laisserait les Musulmans seuls entre Serbie et Croatie. **M. Guy Penne** a estimé que la partition ne pourrait se faire que dans la douleur et que les risques seraient grands après juin 1998.

**Mme Lucette Michaux-Chevry** a rappelé la volonté de domination des Etats-Unis dans bien des endroits du monde, mais estimé que le respect des cultures et des traditions était un moyen efficace de résister à cette volonté hégémonique.

La commission a alors autorisé la **publication du compte-rendu de mission sous la forme d'un rapport d'information**.

La commission a enfin eu, à l'initiative de **Mme Paulette Brisepierre**, un **échange de vues sur la situation au Congo-Brazzaville**.

**Mme Paulette Brisepierre** a souligné le caractère dramatique de la situation des ressortissants français dans ce pays, contraints de quitter Brazzaville subitement, en abandonnant tous leurs biens et après avoir subi, dans certains cas, de terribles violences. Après avoir rendu un hommage très appuyé à l'action remarquable d'efficacité, de calme et d'humanité des forces françaises sur place chargées de l'évacuation des ressortissants français et

étrangers, avec le soutien des services du ministère des affaires étrangères, **Mme Paulette Brisepierre** a estimé indispensable de prendre de nouvelles mesures d'urgence et souligné notamment la nécessité de la présence de soldats français à Pointe-Noire où tout indiquait que la situation risquait de se détériorer très rapidement.

**M. Xavier de Villepin, président**, a alors souligné à son tour la situation parfois effrayante à laquelle était confrontée la communauté française au Congo-Brazzaville et salué l'action, une nouvelle fois remarquable, des troupes françaises sur place, dans une situation extrêmement difficile. Il a rappelé les raisons de la crise au Congo-Brazzaville qui devait être analysée à la fois dans un contexte national -l'affrontement entre les forces gouvernementales du Président Lissouba et les milices de l'ancien Président Sassou Nguesso- et dans un contexte régional -la prise du pouvoir au Zaïre par M. Kabila et l'instabilité en Afrique centrale.

**Mme Paulette Brisepierre et M. Xavier de Villepin, président**, ont alors souligné la nécessité de forces françaises importantes pour pouvoir procéder, dans une situation aussi tendue, à l'évacuation des ressortissants français. **M. Guy Penne** a attiré l'attention de la commission sur le caractère incontrôlable des milices, très jeunes, mal payées, souvent droguées, qui sévissaient dans le pays.

**MM. Guy Penne, Xavier de Villepin, président, Jacques Habert et Mme Paulette Brisepierre** ont enfin évoqué les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger (C.S.F.E.) qui venaient de se dérouler au Congo-Brazzaville et dans plusieurs pays de la région, dans des conditions qui posaient naturellement la question de la validité des résultats enregistrés.

## AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 4 juin 1997 - Présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président** - La commission a tout d'abord désigné **M. Claude Huriet** comme **rapporteur** de la **proposition de loi n° 329 (1996-1997)** relative au **renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme**.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a considéré que la proposition de loi, issue des travaux de la mission désignée par la commission, pouvait recueillir un large consensus ; il a estimé que la volonté de la commission de voir cette réforme aboutir rendait souhaitable une prise de contact avec le nouveau ministre chargé de la santé, en préalable à l'adoption de conclusions définitives. Il a proposé, en conséquence, que le rapporteur présente, dans un premier temps, les principales dispositions de la proposition de loi ainsi que ses premiers travaux et analyses.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a également estimé qu'il serait prématuré que la commission se prononce, au cours de sa réunion, sur le rapport consacré à la proposition de loi n° 329 réformant les procédures de veille et de sécurité sanitaires. Il a en effet jugé préférable de recueillir au préalable la position du Gouvernement, à la fois pour en faciliter l'adoption et en raison de la réforme des services de l'Etat qu'elle tend à mettre en œuvre.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a ensuite présenté les grandes orientations de la proposition de loi. Il a souligné son caractère ambitieux puisqu'elle couvre l'ensemble du champ de la sécurité sanitaire, de la veille sanitaire au contrôle des produits, et qu'elle place la santé de l'homme au premier rang des préoccupations de l'Etat.

Il a indiqué que le titre premier créait un institut français de veille sanitaire. Les auteurs de la proposition de loi

ont en effet constaté qu'à l'heure actuelle, non seulement tout élément nouveau concernant la santé de la population n'était pas systématiquement détecté, mais aussi que les pouvoirs publics n'étaient pas toujours alertés et n'étaient pas destinataires de recommandations qui leur permettent d'intervenir de façon opportune.

**M. Claude Huriel, rapporteur**, a présenté le titre II de la proposition de loi qui institue une agence française de sécurité sanitaire des produits de santé. Il a estimé que la création de cette structure contribuerait à remédier aux inconvénients du système actuel de contrôle qui était trop cloisonné.

Il a indiqué qu'un établissement français du sang continuerait à veiller à la satisfaction des besoins, à la bonne organisation de la transfusion sanguine et à la qualité du service rendu.

Il a ensuite abordé le titre III de la proposition de loi qui met en place une agence de sécurité sanitaire des aliments. Il a souligné le fait que la création de cette agence ne correspondait pas à un acte de défiance à l'égard des services de contrôle de l'Etat et a indiqué qu'elle aurait pour mission d'évaluer les risques sanitaires des aliments et de s'assurer de la bonne organisation et de la qualité des contrôles.

**M. Claude Huriel, rapporteur**, a enfin estimé que le titre IV de la proposition de loi, qui institue un conseil national de sécurité sanitaire, constituait la clef de voûte de la réforme. Il a indiqué que si la création de ce conseil répondait à un souci d'efficacité, elle était également un symbole de la volonté de placer la sécurité sanitaire au premier rang des préoccupations de l'Etat.

**M. Claude Huriel, rapporteur**, a indiqué que les premières auditions organisées sur la proposition de loi avaient témoigné de l'absence d'opposition de principe à ses grandes orientations. Il a estimé que la nouvelle majorité et le nouveau Gouvernement ne pourraient être insensibles à la pertinence du dispositif de la proposition de loi

et a souhaité que la réforme qu'elle définit ne soit pas abandonnée au prétexte d'un changement de majorité à l'Assemblée nationale.

Après avoir évoqué la question du calendrier d'examen de la proposition de loi, **M. Charles Descours** a rappelé que la loi qui avait institué l'agence française du sang en 1993 n'avait que partiellement réformé la transfusion sanguine en France et il a, par ailleurs, estimé que la commission devrait, dans ses conclusions, éliminer certaines dispositions du texte qui lui était soumis qui pourraient être considérées comme relevant du domaine réglementaire.

**M. Guy Fischer** a estimé qu'une réforme de la sécurité sanitaire était nécessaire. Il a déclaré adhérer à la proposition de créer un institut de veille sanitaire et a indiqué que la proposition de créer deux agences de sécurité sanitaire devait être étudiée.

Rappelant que les Français étaient désormais très sensibles à la question de la sécurité sanitaire, il a estimé que des considérations économiques ne devaient jamais interférer avec la réglementation et le contrôle sanitaires.

**M. Jean Madelain** a souligné la nécessité de prévoir une bonne articulation entre l'action des organismes de contrôle existants et ceux qui sont créés par la proposition de loi.

**M. Bernard Seillier** a estimé que la proposition de loi comportait déjà, dans sa forme actuelle, des dispositions très intéressantes. Il a souligné la nécessité d'associer les corps de contrôle de l'Etat au processus de réforme.

**M. Louis Souvet** a interrogé le rapporteur sur les procédures de contrôle des produits de santé. Il s'est inquiété de la possible fréquence des contentieux mettant en cause la responsabilité du ministre de la santé ou du Premier ministre résultant d'une acception très large de la veille sanitaire.

Il a rappelé que les besoins de la transfusion sanguine n'étaient pas satisfaits du fait de l'insuffisance du nombre de donneurs de sang.

Répondant aux intervenants, **M. Claude Huriet, rapporteur**, a rappelé que l'enjeu de la proposition de loi en matière de transfusion sanguine résidait dans la nécessaire séparation des fonctions de production et de contrôle. Il a indiqué que la baisse du nombre des dons de sang n'était pas aussi inquiétante que l'on pourrait le craindre en raison d'une diminution parallèle des besoins.

Il a fait siennes les préoccupations de **M. Guy Fischer** concernant l'interférence des considérations économiques et d'ordre sanitaire et a indiqué que cette crainte avait constitué une des motivations des auteurs de la proposition de loi pour entreprendre une réforme.

Il a considéré que la question de la création d'une ou deux agences ne pouvait constituer un obstacle à l'examen de la proposition de loi.

Il a fait siens les propos de **MM. Jean Madelain et Bernard Seillier** concernant l'association des structures administratives existantes et des corps de contrôle de l'Etat à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme.

Il a indiqué à **M. Louis Souvet** que tous les produits de santé ne faisaient pas l'objet, à l'heure actuelle, de procédures d'autorisation qui en garantissent la sécurité sanitaire.

Evoquant la mise en cause de la responsabilité ministérielle, il a considéré que la mise en place de la réforme de la sécurité sanitaire permettrait à la fois de diminuer les risques sanitaires et de mieux localiser les niveaux de responsabilité.

**M. Charles Descours** a souligné l'importance du rôle de coordination du préfet dans la mise en œuvre du contrôle sanitaire des produits alimentaires.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président**, et **M. Claude Huriet, rapporteur**, ont approuvé ces propos et ont jugé



souhaitable que cette question soit évoquée dans le rapport.

**M. Jean-Louis Lorrain** a estimé qu'il convenait de renforcer la place de l'épidémiologie et a souligné que des instruments tels que le registre des cancers mériterait d'être plus utilisés. Il a demandé au rapporteur si les questions de santé publique résultant de la consommation de tabac et d'alcool pourraient être prises en considération dans le cadre de la veille sanitaire.

**M. Jacques Machet** a enfin interrogé **M. Claude Huriet, rapporteur**, sur les réformes entreprises à l'étranger.

Répondant aux orateurs, **M. Claude Huriet, rapporteur**, a fait siens les propos de M. Jean-Louis Lorrain concernant l'épidémiologie et a précisé les notions de politique de sécurité sanitaire et de politique de santé publique.

Il a indiqué que des projets de réforme existaient en Grande-Bretagne comme au niveau des institutions communautaires et qu'il convenait que la France se dote rapidement d'une législation afin d'orienter l'évolution des structures de contrôle sanitaire au niveau européen.

Sur proposition de **M. Jean-Pierre Fourcade, président**, la commission a décidé de prendre en considération les orientations de la proposition de loi et de donner mission à **M. Claude Huriet, rapporteur**, de prendre l'attache du nouveau ministre chargé de la santé, dès sa nomination, afin de connaître les intentions du Gouvernement en matière de réforme de la sécurité sanitaire en France.

## FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

**Mercredi 4 juin 1997 - Présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, puis de M. Philippe Marini, vice-président.** La commission a procédé à l'**audition** de **M. Michel Prada, président** de la **commission des opérations de bourse (COB)** sur les conclusions du 29<sup>ème</sup> rapport annuel de cette autorité.

**M. Michel Prada** s'est tout d'abord félicité de cette audition qui constitue la première application de l'article 89 V de la loi du 2 juillet 1996 qui permet aux commissions des finances du Parlement d'entendre le président de la COB et à ce dernier de demander à être entendu par ces commissions.

Il a ensuite effectué un rappel des événements importants intervenus l'an passé dans le domaine des marchés financiers et de leur régulation. A cet égard, il a indiqué que 1996 avait marqué le «réveil» des marchés financiers français en raison, d'une part, de la mise en œuvre d'une politique économique ayant permis, à la fois, une baisse significative des taux d'intérêt et une réduction des déficits publics, et, d'autre part, de l'amélioration des résultats des sociétés cotées et de leurs perspectives de «profitabilité». Par ailleurs, le marché des actions a pleinement joué son rôle d'instrument de restructuration économique pour réaliser d'importantes opérations de privatisation ou de fusion.

**M. Michel Prada** a également souligné la haute tenue technologique de la place financière de Paris en raison, d'une part, de la qualité des systèmes déployés par les entreprises de marché pour centraliser les ordres et les exécuter et, d'autre part, du système de règlement-livraison des titres (RELIT) qui offre le meilleur niveau de

garanties de rapidité et de sécurité d'exécution dans les opérations.

Par ailleurs, il a rappelé l'adoption de la loi de modernisation des activités financières, qu'il a qualifiée «d'acte majeur» dans l'évolution normative de nos marchés financiers, et a souligné l'avance de la France dans ce domaine. Il a déclaré que la COB avait su trouver un équilibre harmonieux avec les autres instances régulatrices mais qu'il serait néanmoins souhaitable de réfléchir à une articulation plus étroite de la COB et de la Commission bancaire, par la symétrie des représentations. Il a considéré que le «bloc de compétence» donné par le Parlement à la COB en matière de gestion financière était une très bonne chose.

**M. Michel Prada** a souligné la remarquable mobilisation de la place de Paris sur la préparation du passage à l'euro, processus auquel la COB est intéressée, notamment sous l'angle de l'information financière du public et de la définition des principes comptables.

Il a enfin souligné le bon respect des principes déontologiques par les opérateurs.

S'agissant, en second lieu, du programme d'action de la COB pour l'année à venir, **M. Michel Prada** a tout d'abord insisté sur l'action à entreprendre en matière de gestion pour compte de tiers. A cet égard, il a souligné l'importance de cette industrie dans l'essor de la place financière et la place qu'il convenait également d'accorder à l'analyse financière. Il a rappelé que le Comité consultatif de la gestion financière avait vocation à devenir une véritable autorité professionnelle, faisant pendant au Conseil des marchés financiers.

Il a également souhaité la redéfinition de la notion d'appel public à l'épargne qui détermine le champ de compétence de la COB. Il a, sur ce point, prôné une définition plus large que le seul appel aux marchés réglementés, mais souhaité une modulation de l'intensité de l'intervention de la COB en fonction du degré de professionnalisme des investisseurs. Il a également souligné la nécessité de

moderniser les textes relatifs au démarchage financier. Il a, enfin, insisté sur la nécessité de mieux concilier les exigences légitimes des actionnaires avec celles des émetteurs. A cet égard, il a émis le souhait que la réflexion sur la modernisation du droit des sociétés ne soit pas abandonnée. Par ailleurs, compte tenu des attentes des investisseurs étrangers dans nos sociétés et de la reconnaissance des droits d'actionnaires, il a déclaré qu'il fallait faire progresser davantage encore les principes du «corporate governance».

Concernant l'information financière, il a considéré qu'il nous fallait améliorer nos normes comptables en commençant par achever la rénovation du processus d'élaboration de ces normes. Il a souhaité que la création du comité de réglementation comptable ne soit pas abandonnée et souligné l'importance croissante de ce sujet pour une économie de marché ouverte sur le monde.

Enfin, il a souligné l'importance de la coopération internationale dans la régulation des marchés financiers et insisté sur la nécessité de promouvoir des instruments d'échange des informations entre régulateurs. Il a également fait valoir que les marchés financiers sont en compétition les uns avec les autres et que, dans ce contexte, la qualité de la régulation revêtait une importance cruciale. Il a encore souligné l'importance de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) qui permet de définir en commun un niveau standard de régulation, à peu près homogène, dans les différents domaines.

Enfin, **M. Michel Prada** a formulé des réflexions plus générales.

Il a tout d'abord considéré que la place financière de Paris était sans doute une des places les plus modernes au monde s'agissant de l'organisation des marchés et de la qualité des techniques utilisées. Paradoxalement, cette avance technologique va de pair avec une insuffisante capitalisation financière et un système bancaire encore fragile. Par ailleurs, il s'est inquiété de l'importance rela-

tive considérable des produits de dette par rapport aux produits de capital qui tient sans doute à la faiblesse de l'horizon de placement de nos concitoyens.

Dans le même ordre d'idées, il a regretté que l'épargne française, pourtant abondante, soit mal orientée. Quelles que soient les évolutions que retiendra le nouveau Gouvernement en ce qui concerne l'épargne retraite, on se doit de recommander que l'épargne s'oriente davantage vers les entreprises. Or, il n'est pas facile de changer les comportements d'épargne des Français, sans avoir recours à des incitations fiscales, et surtout sans organiser un allongement significatif de la durée des placements, nécessaire pour rendre les actions plus attractives que les produits de taux. Enfin, il a insisté sur la nécessité de sensibiliser nos concitoyens à ces problèmes et particulièrement au caractère stratégique de l'investissement en actions et aux logiques économiques qui y sont associées le plus tôt possible, c'est-à-dire dès l'école.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a alors interrogé le président de la COB sur la récente réforme des marchés financiers effectuée par le Gouvernement britannique, l'éventualité de la mise en place d'une autorité financière européenne chapeautant les autorités de régulation actuelles et l'état des réflexions de la place sur la gestion financière, en particulier sur l'obligation de filialisation de cette activité.

En réponse au rapporteur général, **M. Michel Prada** a tout d'abord indiqué que le système britannique était devenu très complexe et très coûteux et que donc la surprise était moins dans le principe de sa réforme que dans le contenu de celle-ci. A cet égard, il a souligné le regroupement de l'ensemble de la réglementation prudentielle sous l'égide du Securities Investment Board (SIB) au détriment, notamment, de la Banque d'Angleterre. Il a indiqué qu'une partie importante de la régulation restait toutefois de la compétence du Take Over Panel et du London Stock Exchange (opérations financières principalement).

Il faudra, selon lui, environ dix-huit mois pour que cette réforme soit mise en œuvre et, avant d'en tirer une source d'inspiration pour nos propres institutions, il serait sans doute souhaitable de la voir évoluer pendant un temps au moins équivalent. En revanche, il a considéré que nous ne pourrions éviter à court terme d'approfondir notre propre réflexion sur la relation qui doit exister entre le régulateur prudentiel et le régulateur de marché.

S'agissant de la mise en place d'une sorte de COB européenne il a déclaré que cette question n'était pas d'actualité compte tenu des différences existant aussi bien en matière de droit des sociétés qu'en matière d'organisation des marchés. Toutefois, l'euro provoquera sans aucun doute une concentration des différents marchés qui conduira, à moyen terme, à se poser cette question.

Enfin, concernant la gestion financière, il a indiqué qu'il y avait un consensus de place quant à la création du Conseil de la gestion financière mais qu'un tel consensus ne s'était pas encore dégagé quant à l'obligation de filialisation.

Un débat s'est ensuite engagé auquel ont participé **Mmes Marie-Claude Beaudeau et Maryse Bergé-Lavigne, MM. René Balayer, Jean-Philippe Lachenaud, Emmanuel Hamel, Paul Loridant et Philippe Marini.**

En réponse à **M. René Ballayer** qui l'interrogeait sur l'influence de l'appréciation du dollar sur la bonne tenue de la bourse et sur la raréfaction apparente des délits d'initié, le président de la COB a répondu que cette appréciation avait joué un rôle positif et qu'il y avait une imbrication étroite entre les phénomènes monétaires, les taux d'intérêt et les anticipations sur les résultats des entreprises.

Par ailleurs, il a indiqué que le «délit d'initié» constituait un des points importants de contrôle de la COB et que le fait qu'on en entende moins parler traduisait certainement une amélioration du comportement des acteurs.

En réponse à **Mme Marie-Claude Beaudé** qui l'interrogeait sur l'évolution de la notion d'appel public à l'épargne et la nécessaire information du public, le président de la COB a indiqué que cette notion, qui constitue le critère fondamental de compétence de la COB, devait évoluer de façon à assurer une protection maximale des épargnants tout en prenant en compte les changements liés à la directive européenne sur les services d'investissement (DSI) et à l'ouverture des marchés à la concurrence. Sur le second sujet, il a déclaré que la COB avait bâti un corps de doctrine relativement clair consistant à demander aux sociétés de communiquer le plus rapidement possible les informations les concernant, susceptibles d'avoir une influence sur les marchés financiers. La COB s'efforçait de s'assurer de la publication effective et des conditions de diffusion de ces informations. Néanmoins, elle devait aussi prendre en considération les impératifs de discrétion résultant du fait que les entreprises sont en concurrence. Dans le cas particulier où des rumeurs circulaient sur la place, la COB avait demandé aux sociétés de préférer l'utilisation du «pas de commentaire» au démenti d'informations qui se révéleraient par la suite être exactes. Enfin, concernant le cas particulier des sondages politiques non publiés mais connus de certains, il a indiqué qu'il ne s'agissait pas d'informations précises, mais d'analyses ou de prévisions, dont l'exploitation n'entraînait pas automatiquement un délit d'initié, mais pourrait être sanctionnée en cas de manœuvre de manipulation des cours.

En réponse à **M. Jean-Philippe Lachenaud** qui l'interrogeait sur l'impact des déficits publics sur les déséquilibres des marchés financiers, le président de la COB a indiqué que, compte tenu des niveaux atteints, le simple bon sens commandait de réduire ces déficits afin de donner aux entreprises privées la possibilité de se financer correctement. Par ailleurs, il s'est déclaré favorable à la mise en place de fonds de pension permettant d'allonger «l'horizon de placement» de l'épargne française.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel**, qui l'interrogeait sur la manière de concilier la nécessité d'assurer un financement efficace à nos entreprises et de conserver l'homme au coeur des préoccupations du politique, le président de la COB a reconnu que l'on pouvait être choqué par certaines réactions abruptes des marchés financiers, comme par exemple le fait de voir s'élever le cours d'une action de société ayant annoncé des licenciements. Néanmoins, il a déclaré qu'il fallait considérer les marchés financiers comme un simple mécanisme d'allocation des ressources rares en fonction des anticipations sur le comportement et la rentabilité des entreprises. Dans cette perspective, le fait d'acheter les actions d'une société qui se restructure ne fait que refléter une anticipation positive, qui au demeurant peut se révéler erronée, quant à la rentabilité future de cette société. Il a encore indiqué que les études montraient que les sociétés cotées connaissaient, dans le long terme, un développement plus pérenne et plus fort que les sociétés fermées, preuve s'il en était de l'action salutaire des marchés financiers.

En réponse à **M. Paul Loridant** qui l'interrogeait sur l'opportunité d'accroître la transparence des «stock options», il a déclaré que ces produits constituaient un instrument important de dynamisation du «management» des sociétés. Il a également fait part d'un certain «retard culturel» par rapport aux pays anglo-saxons dans lesquels certaines revues n'hésitent pas à faire des commentaires très précis sur la façon dont les dirigeants des grandes sociétés gèrent leurs stock options.

En réponse à **Mme Maryse Bergé-Lavigne** qui l'interrogeait sur le caractère incontournable du modèle anglo-saxon en matière financière et la possibilité de développer ou non un modèle original, le président de la COB a tout d'abord indiqué qu'il n'y avait pas un «modèle» anglo-saxon, mais plusieurs «systèmes» (américain, britannique, australien) fort différents. Il a néanmoins reconnu qu'en raison de leur importance, tant au niveau des volumes traités que des innovations qui s'y développent, ces diffé-



rents systèmes inspiraient et façonnaient l'évolution de tous les autres. Pour autant, il a estimé qu'en matière de régulation, il fallait se garder de copier simplement ce qui existait dans ces pays, dans la mesure où les dogmes apparemment les plus établis, comme par exemple l'existence d'autorités professionnelles (les «Self regulating organisations» ou «SRO's» en Grande-Bretagne) étaient susceptibles d'être remis en cause du jour au lendemain. Il a encore indiqué que la possibilité de constituer un modèle continental de régulation était très improbable tant que les européens n'auraient pas élaboré un statut homogène des sociétés commerciales et que subsisteraient des différences aussi importantes d'approche quant à la manière de réglementer les marchés financiers, les banques et les assurances.

En réponse à **M. Philippe Marini** qui l'interrogeait sur l'état d'avancement du règlement intérieur de la COB, tel que prévu par la loi financière de 1996, **M. Michel Prada** a indiqué que ce texte était prêt et qu'il n'attendait plus que la publication du décret d'homologation, lequel n'avait pu être publié pour des raisons tenant sans doute au calendrier politique. Concernant les progrès de la collégialité de la COB, il a indiqué qu'aucune décision n'avait été prise et qu'aucun débat important n'avait été tenu sans que le collège ait à en connaître et à en débattre. Le problème, a-t-il encore indiqué, est moins celui de la collégialité que, parfois, celui de la brièveté des délais imposée par le rythme des marchés dans la prise de décision. En réponse à la question de l'opportunité de la fusion opérée en Grande-Bretagne entre les régulateurs publics (le SIB) et les régulateurs professionnels (les SRO's), **M. Michel Prada** a indiqué que cette fusion ne tiendrait sans doute pas à l'écart les professionnels de la régulation. Il a également souligné le fait que le CMF français était une structure bien plus légère et homogène que les anciennes SRO's et qu'il ne serait pas confronté à des problèmes de fonctionnement identiques (coût, contrariété de décisions...). Enfin, sur la question du démarchage financier,

**M. Michel Prada** a indiqué qu'il conviendrait sans aucun doute, d'une part, de revoir les conditions d'accès au métier et, d'autre part, de bâtir un code de déontologie plus performant, mais que la COB n'avait pas encore délibéré sur ce dossier.

**Mercredi 11 juin 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président.** La commission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Michel Boyon, président directeur général de la société nationale de radio diffusion Radio-France**, sur la situation de cet établissement et ses perspectives d'activité.

**M. Michel Boyon** a examiné successivement les atouts et les faiblesses du groupe Radio France, son action et ses perspectives de développement. Il a déclaré que le groupe se portait bien, et qu'il consolidait sa place, en termes de qualité et d'audience, même si cette dernière ne constituait pas un objectif en soi. Il a précisé qu'en février-mars 1997, Radio France avait obtenu le troisième meilleur résultat de son histoire.

**M. Michel Boyon** a ensuite analysé l'audience des différentes composantes du groupe, mentionnant particulièrement France Inter et France Info : France Inter, en obtenant 11 points d'audience cumulée, s'est classée au troisième rang derrière RTL et NRJ tandis que France Info avec 10,7 points d'audience cumulée, de janvier à mars 1997, obtenait le meilleur résultat de toute son existence. Evoquant ensuite la situation des 39 radios locales de Radio France, qui couvrent plus de la moitié du territoire national, il a constaté que leur audience progressait régulièrement depuis 5 ans. Enfin, il a cité le cas particulier de France Culture, en déplorant ses difficultés à asseoir son audience, estimant que les 0,7 points d'audience obtenus appelaient des mesures correctives.

Puis, **M. Michel Boyon** a analysé la structure financière du groupe, dont il a souligné d'emblée la rigidité, tant en dépenses qu'en recettes. S'agissant des dépenses, il

a déclaré que les charges de personnel, bien supérieures à celles de la télévision, s'expliquaient par la nature artisanale du métier radiophonique qui ne fait pas appel à la sous-traitance ou à des producteurs de services extérieurs. Il a illustré son propos, en citant l'exemple de deux émissions au coût très différent, la Tribune de l'Histoire sur France Inter, émission très élaborée avec un coût de 62.500 francs l'heure, et le Carrefour de Lodéon dont le coût est bien plus modeste (5.500 francs par heure). Il a souligné le fait que cette structure financière rigide, qui comporte en dépenses des salaires absorbant la moitié du budget, laissait une marge de manœuvre très restreinte pour développer des projets nouveaux.

**M. Michel Boyon** a également mis en valeur la rigidité des recettes mais s'en est réjoui : 92% sont des fonds publics, provenant pour l'essentiel de la redevance et des subventions du ministère de la culture, le reste se subdivisant en deux parts égales de 4% pour les recettes commerciales et 4% pour les recettes de publicité et de parrainage. Il a estimé que le fait de pouvoir ainsi échapper au martèlement publicitaire constituait un grand privilège de Radio France, même si cette société nationale n'avait pas, en contrepartie, une maîtrise de ses ressources sur plusieurs années. Il a indiqué à ce propos que le budget 1997 serait tenu, le taux de consommation des crédits atteignant 31 % au 30 avril pour un taux prévisionnel de 33 %.

**M. Michel Boyon** a poursuivi en affirmant que l'objectif du groupe était de rechercher une meilleure adaptation aux exigences du public, dans le respect de sa mission de service public, afin non seulement de faire ce que les autres ne font pas mais aussi de faire différemment ce qu'ils font. Il a illustré son propos par l'action menée à France Inter dont la grille a été modifiée en septembre 1996 sous la contrainte d'un triple objectif : promouvoir des «émissions de rassemblement» qui tirent parti du caractère généraliste de la chaîne, mieux parler des régions en améliorant la place consacrée à la vie régionale et, enfin, construire des émissions plus élaborées et

notamment des émissions culturelles. Il s'est félicité de la progression du nombre d'auditeurs de France Inter depuis les modifications intervenues en septembre 1996

**M. Michel Boyon** a, par ailleurs, observé que France Info n'avait pas connu de changement depuis un an et demi et qu'elle n'en connaîtrait pas, même si une réflexion sur le long terme devait s'engager pour combler le handicap de la répétitivité, grâce notamment à une diversification de l'antenne, déjà amorcée par l'introduction de nouvelles rubriques.

S'agissant des radios locales, **M. Michel Boyon** a mis en évidence un double phénomène : un sentiment d'éloignement vis-à-vis de Paris qu'il s'est efforcé de combattre en replaçant les radios locales au centre du groupe, et l'attente d'une stratégie qui a débouché sur la conclusion d'un contrat d'objectif précisant les attentes réciproques des parties. Enfin, concernant France Culture, il a indiqué qu'un rapport remis récemment par M. Arnaud Ténèze servirait de fondement à la réflexion sur les axes à suivre, en particulier la lisibilité de la grille de programme jugée aujourd'hui beaucoup trop vague et générique. Il a déploré à ce sujet que la presse accorde une trop faible place aux programmes de radiodiffusion en regard de celle consacrée à la télévision, particulièrement depuis l'arrivée de chaînes thématiques à l'audience pourtant beaucoup plus réduite.

Puis **M. Michel Boyon** a annoncé le lancement d'une nouvelle radio, destinée aux jeunes, en indiquant que son objectif était d'accompagner les jeunes dans leur phase d'insertion dans la société en tenant compte de la modification de leur mode de vie. Il a également mentionné un objectif culturel de promotion de la chanson française et francophone, et une mission de reconquête des jeunes de moins de vingt cinq ans, dont un sur huit seulement écoute aujourd'hui une antenne de Radio France.

**M. Michel Boyon** a rappelé que le principe de création d'une radio à destination des jeunes avait été décidé

par la loi de finances pour 1997 qui avait accordé des moyens pour sept à huit mois de fonctionnement de la chaîne. Il a fait état des réticences extérieures qui s'étaient manifestées devant ce projet, au fur et à mesure qu'il prenait corps. Il a précisé que cette radio à diffusion nationale serait lancée dans la semaine à venir à partir d'une station située à Toulouse, et qu'elle consacrerait une part non négligeable de son contenu non musical aux services en direction des jeunes (santé, logement ...).

En conclusion, **M. Michel Boyon** a dressé un bilan des autres actions menées depuis un an et demi à savoir la modernisation de l'entreprise et l'effort porté sur la création et la culture. Il a ainsi évoqué l'immense chantier des nouvelles technologies incluant le numérique qui sera utilisé pour la nouvelle radio jeunes et peut-être, à terme, la radio par satellite. Il a souligné le rôle important de Radio France en matière d'emploi des comédiens grâce aux œuvres de fiction.

**M. Alain Lambert, rapporteur général**, a alors souhaité obtenir des éclaircissements sur la question des fréquences, en particulier compte tenu de la nécessaire réforme de la législation radiophonique et de l'audit du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), sur la forme de participation de Radio France et l'existence éventuelle de fréquences que Radio France n'utiliserait pas.

**M. Michel Boyon** a répondu que Radio France disposait actuellement de 2000 fréquences dont beaucoup concernaient des zones très peu peuplées ou difficiles d'accès, si bien que le coût se révélait sans commune mesure avec l'impact en termes d'audience supplémentaire. Il a précisé que Radio France détenait 19 % des fréquences de plus de cent watts jugées intéressantes, soit un peu moins que la part de marché du groupe dans le pays. Il a expliqué que l'existence d'émetteurs n'étant pas en service se justifiait notamment par l'absence de moyens financiers pour l'extension des radio locales. Il a estimé que l'audit sur les fréquences radiophoniques montrerait

que Radio-France se conforme à une obligation de diffusion.

S'agissant de la législation applicable, **M. Michel Boyon** a signalé l'existence de deux régimes différents : les fréquences de Radio France ne sont pas soumises à une procédure d'autorisation pour des raisons historiques ou grâce à des priorités accordées par la loi, alors que le régime commun accorde des autorisations limitées dans le temps, c'est-à-dire de 5 ans renouvelables.

S'exprimant en qualité de citoyen, **M. Michel Boyon** a approuvé le projet de loi sur l'audiovisuel, dans la mesure où il permettait de renforcer les pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel, la loi de 1994 ayant eu le tort de prévoir deux renouvellements qui pouvaient figer la situation pour 15 ans. Evoquant par ailleurs le problème de la concentration, il a estimé qu'il n'était pas anormal qu'un groupe desserve 150 millions d'habitants par l'intermédiaire de chaînes ciblant des publics différents.

**A M. Christian Poncelet**, président, qui se demandait si l'aménagement du territoire constituait un objectif pour Radio France, **M. Michel Boyon** a répondu que l'idée première d'implanter une radio locale dans chaque département se heurtait aujourd'hui à l'occupation du territoire par des radios locales privées, de telle sorte que la priorité était donnée aux radios existantes et non aux créations nouvelles.

**M. Jean Cluzel**, rapporteur spécial des crédits de l'audiovisuel, a alors interrogé M. Michel Boyon sur l'état d'avancement des discussions concernant la renégociation du contrat TDF, sur le transfert au ministère de la culture de la prise en charge de certaines activités musicales, et sur la date de négociation des contrats. Il a soulevé quatre autres problèmes concernant le contenu des émissions de France Culture, l'avenir de FIP, le DAB (Digital Audio Broadcasting) et la nature du projet de création d'un bouquet de programmes nouveaux sur satellite.

Rappelant que la loi de finances pour 1997 avait imposé à Radio France d'interrompre ses diffusions sur ondes moyennes, **M. Michel Boyon** a répondu qu'un accord avait pu intervenir avec TDF fixant une indemnité de 17 millions de francs en 1997 avec des paiements jusqu'en 2004. Concernant les émissions musicales, il a déclaré que leur budget s'élevait à 380 millions de francs déclinés en 208 millions pour la formation, 128 millions pour les programmes et 42 millions pour les créations musicales. Il a justifié l'existence de deux orchestres, l'orchestre national issu de l'histoire, et l'orchestre philharmonique dont il a estimé le niveau excellent.

S'agissant de la rémunération des deux directeurs musicaux, il a déclaré avoir reconduit le contrat de l'un d'entre eux mais a regretté que le second, par ailleurs directeur de l'orchestre de Montréal et de la NHK au Japon, compte tenu de la dispersion de ses activités, ait vu son contrat renouvelé par anticipation en 1995 jusqu'en 2001. Concernant le libellé des émissions de France Culture, il a reconnu la nécessité de petits ajustements et estimé que FIP devait continuer dans la voie déjà tracée d'un programme combinant qualité et proximité.

**M. Michel Boyon** a enfin déclaré que l'accord sur le DAB n'avait pas été signé, TDF voulant garder la maîtrise des choix de programmation. Il en a profité pour évaluer les mérites respectifs des acteurs européens, l'Angleterre étant en avance pour la diffusion, l'Allemagne pour les équipements de réception et la France pour le contenu des programmes, ce qui pourrait conduire à un échange de savoir-faire. Il s'est étonné de la réticence du milieu industriel à assumer une part de risque. Enfin, au sujet des bouquets satellites, il a rappelé l'accord conclu en 1995 avec Canal Satellite pour la diffusion de six programmes et affirmé que les discussions avec TPS se poursuivaient pour la diffusion du programme par satellite.

Répondant à **M. François Trucy**, le président de Radio France a indiqué que 19 % du produit de la redevance était dévolu à Radio France pour un budget total de

2,7 milliards de francs. Il a ajouté que chaque directeur de chaîne se voyait attribuer une enveloppe budgétaire sur la base de celle de l'année précédente, augmentée des charges exceptionnelles prévisibles (échéances électorales...), et la gérait de façon autonome : c'est le budget de France Culture qui vient en tête avec 175 millions de francs, suivi par celui de France Inter, le budget de France Info n'arrivant qu'en dernière position avec 15 millions de francs. Il a cependant considéré que ces chiffres devaient être analysés avec circonspection car ils ne prennent pas en compte les salaires des personnels permanents.

**M. Michel Boyon** a précisé que le budget de l'année 1997, consacré prioritairement au développement de l'antenne, poursuivait également deux autres objectifs : le développement de France Info - dont les cinquante journalistes travaillent dans des conditions matérielles très difficiles - et le développement des radios locales. Il a ajouté qu'en raison de la quasi-stagnation des ressources de Radio France, le budget de France Info n'avait pu croître de 14 % en 1997 qu'en vertu d'une «chasse aux gisements d'économies et de productivité» et qu'aux dépens d'autres budgets : celui de France Culture a ainsi vu sa croissance limitée à 1,5 %. S'agissant du budget de 1998, il a indiqué que des moyens financiers supplémentaires seraient nécessaires pour développer la nouvelle radio à destination des jeunes (25 millions de francs), et pour le chantier des technologies nouvelles. Enfin, **M. Michel Boyon** a précisé que le budget de promotion de l'ensemble des chaînes de Radio France s'élevait à 22 millions de francs, contre 150 millions de francs pour la seule RTL.

A **Mme Maryse Bergé-Lavigne** qui l'interrogeait sur l'équilibre donné aux différentes religions dans le cadre des émissions dominicales, **M. Michel Boyon** a indiqué qu'en qualité de président de Radio France, il avait le devoir de se porter garant de son indépendance, de son intégrité et du respect des valeurs de service public. Il a ajouté qu'il s'était jusqu'à présent strictement conformé à



ces trois devoirs et qu'il n'avait jamais subi, ni exercé de pressions d'aucune sorte.

Il a par ailleurs indiqué que Radio France disposait d'un site Internet sur lequel on pouvait trouver les bulletins d'information de France Info, et certaines émissions de France Culture, de France Inter et de radios locales. S'agissant des quotas de chansons françaises, **M. Michel Boyon** a mis en cause leur caractère contraignant et a souligné que la nouvelle radio pour les jeunes serait très majoritairement francophone, ce qui correspondait à la tendance actuelle d'un retour des jeunes générations vers la musique traditionnelle.

A **M. Gérard Miquel** qui regrettait la mauvaise couverture de son département par les chaînes de Radio France, **M. Michel Boyon** a répondu qu'il faudrait multiplier les émetteurs. Il a cependant précisé que sa capacité de négociation avec TDF, qui détenait un monopole de la diffusion, était très faible et qu'il disposait de très peu de références sur les prix pratiqués par les opérateurs privés. Il a ajouté que le montant des droits de diffusion était fixé chaque année par la loi de finances. Evoquant les autres modes de diffusion, il a indiqué que sept programmes de Radio France étaient déjà diffusés par satellite parmi lesquels France musique, FIP ou radio bleu. Il a ajouté que le DAB devrait permettre la diffusion de 15 nouveaux réseaux.

Répondant à **Mme Marie-Claude Beaudou** qui l'avait interrogé sur le budget prévisionnel de Radio France, **M. Michel Boyon** a indiqué que 17 millions de francs à destination de TDF avait été intégralement provisionnés sur les comptes de 1996, mais qu'à l'avenir une aide de l'Etat serait nécessaire. Il a par ailleurs fait observer, d'une part, que la croissance des recettes publicitaires de 30 % ne reflétait pas une croissance du volume des spots publicitaires sur les chaînes, mais une augmentation des tarifs due à l'audience croissante, et, d'autre part, que des campagnes promotionnelles exceptionnelles liées aux privatisations avaient généré des ressources supplémen-

taires. Enfin, il a souligné que les charges de personnel correspondaient à 3.030 emplois à durée indéterminée.

Répondant à **M. Christian Poncelet, président**, sur les conséquences d'un éventuel gel de crédits, **M. Michel Boyon** a rappelé que le caractère excessivement rigide des dépenses comme des recettes de Radio France ne lui permettrait pas de faire des économies en cours d'exercice et qu'une diminution des subventions du ministère de la culture aux orchestres de Radio France mettrait à mal leur programmation. Il a précisé que le supplément de recettes publicitaires ne pouvait gager un éventuel gel de crédits dans la mesure où ces recettes avaient déjà été affectées.

Plaidant pour le renouvellement du service public, **M. Michel Boyon** a rappelé qu'en dépit de l'hostilité que leur création avait suscitée, France Info et les radios locales représentaient aujourd'hui 60 % de l'audience de Radio France, et déclaré que France Info ne constituait certainement pas la dernière chaîne de service public.

La commission a ensuite **examiné le rapport de M. Bernard Barbier** sur la **proposition de loi n° 167** (1996-1997), dont il est l'auteur, tendant à appliquer progressivement sur cinq ans le **taux réduit de TVA** à l'ensemble des produits de **chocolaterie**.

A titre liminaire, **M. Bernard Barbier, rapporteur**, a reconnu que la proposition de loi, au-delà de son caractère immédiatement «sympathique», risquait de paraître un peu inactuelle dans un contexte de difficile maîtrise des finances publiques et d'incertitude sur les échéances de la monnaie unique. Il a toutefois estimé que de solides raisons, à la fois de principe et pratiques, commandaient de la défendre aujourd'hui, et que la commission s'honorerait en le faisant.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a ensuite retracé l'historique du régime de TVA applicable au chocolat, qu'il a qualifié «d'aberration fiscale».

Après avoir rappelé que l'article 278 bis du code général des impôts posait comme principe l'application du taux

réduit de 5,5% à l'ensemble des produits destinés à l'alimentation humaine, il a souligné que, par exception à ce principe général, certains produits de chocolat limitativement énumérés ainsi que la confiserie étaient soumis au taux normal de 20,6%.

Le rapporteur a admis qu'il était concevable d'assimiler le chocolat et la confiserie à des produits de luxe lors de la création de la TVA en 1954, alors que l'économie sortait à peine de la période de reconstruction, que les habitudes alimentaires étaient encore proches du monde rural, et qu'il pouvait sembler opportun de freiner la consommation d'une denrée fabriquée à partir d'un produit d'importation, le cacao.

Considérant que le chocolat était devenu aujourd'hui un produit de consommation de masse, **M. Bernard Barbier, rapporteur**, a estimé qu'il ne s'agissait plus désormais que d'une atteinte non justifiée au principe de neutralité de la TVA, pourtant censée être l'impôt le plus moderne et le plus rationnel.

Procédant par comparaison, il a relevé que trois autres produits alimentaires seulement étaient soumis au taux normal de TVA :

- le caviar, qui est indéniablement un produit de luxe, même s'il ne l'est pas forcément plus que la truffe où le foie gras, pourtant taxés au taux réduit ;

- les margarines et graisses végétales, pour des motifs sans doute légitimes de protection des graisses d'origine animale ;

- les boissons alcooliques, pour des raisons de santé publique, qui expliquent de surcroît l'application de droits d'accises spécifiques.

Le rapporteur a constaté que le chocolat et la confiserie ne s'inscrivaient dans aucune des logiques applicables aux autres produits alimentaires soumis au taux normal de TVA.

Il a considéré que l'illogisme du régime fiscal du chocolat était aggravé par le fait que certains produits de chocolat restent soumis au taux réduit de TVA, tous les autres relevant du taux normal : depuis 1982, par exception à l'exception, le taux réduit est applicable au «chocolat, au chocolat de ménage, au chocolat de ménage au lait, aux fèves de cacao et au beurre de cacao».

Le rapporteur a précisé que ces catégories de produits, qui ne correspondent pas aux dénominations courantes, entraînent à l'époque dans l'indice des prix et qu'elles sont définies très précisément par la directive chocolat de 1973, transcrite en droit français par un décret de 1976.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a ensuite indiqué que ce régime différencié impliquait des distinctions byzantines entre les différents produits de chocolat. A titre d'exemple, il a relevé que les types de chocolat éligibles au taux réduit ne pouvaient y prétendre que s'ils sont présentés sous forme de tablettes, à l'exclusion des «palets, croquettes, objets divers et granulés» : ainsi, l'oeuf de Pâques est taxé à 20,6%, alors que sa matière première en tablette est taxée à 5,5%.

Le rapporteur a relevé que la question se compliquait encore avec les produits qui mêlent chocolat taxé à 20,6%, biscuit taxé à 5,5% et confiserie taxée à 20,6%, tel le caramel : dans ces hypothèses, l'administration se livre à une pesée minutieuse des différents ingrédients de la recette afin de déterminer si la part d'entre eux qui relèvent du taux normal de TVA constitue plus de la moitié du poids du produit. Il en a conclu que la composition de beaucoup de biscuits ou barres chocolatés obéissait plus à des considérations fiscales qu'à des considérations strictement gustatives.

Le rapporteur a précisé qu'au total, 41,6% du volume des produits de chocolat étaient soumis au taux réduit de TVA, les 58,4% restant relevant du taux normal.

Après avoir constaté que le régime actuel du chocolat et de la confiserie soulevait des questions de principe, en

termes d'équité et de rationalité fiscales, **M. Bernard Barbier, rapporteur**, a indiqué qu'il comportait également des inconvénients très pratiques, tant pour les consommateurs que pour les producteurs.

S'agissant des consommateurs, il a affirmé que l'application du taux normal à plus de la moitié des produits de chocolat constituait inévitablement un frein à la consommation, et qu'il y avait présomption d'un lien entre le niveau du taux de TVA et le niveau de consommation. Ainsi, avec 4,8 kilos par an et par habitant, la France était l'un des pays en Europe où la consommation de chocolat était la plus faible, alors que c'est également le pays où le taux de TVA applicable au chocolat est le plus élevé : 20,6 %, contre 6 % en Belgique, 7 % en Allemagne, 2 % en Suisse, 10 % en Italie, et 7 % en Espagne.

Par ailleurs, **M. Bernard Barbier, rapporteur**, a considéré qu'il existait une forte élasticité de la consommation du chocolat par rapport au prix, une étude économique réalisée par un institut universitaire de sciences économiques ayant fait apparaître, par l'analyse de séries de prix et de quantités sur dix ans, une forte sensibilité des consommateurs aux variations de prix. Il en a conclu qu'une diminution du taux de TVA applicable au chocolat serait largement compensée par un effet volume sur la consommation.

S'agissant des producteurs, le rapporteur a remarqué que leur principal préjudice était le symétrique de celui subi par les consommateurs, c'est-à-dire une perte de chiffre d'affaires, mais qu'ils subissaient par ailleurs des préjudices qui leur étaient propres.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a estimé que le premier de ces préjudices était constitué par une certaine complexité de gestion résultant à la fois du souci permanent d'élaborer des produits relevant autant que possible du taux réduit et de la nécessité de tenir une comptabilité avec deux taux de TVA différents. Il a ajouté que le second

préjudice résidait dans l'insécurité juridique dont étaient victimes les producteurs de chocolat et de confiserie,

A titre d'exemple, le rapporteur a indiqué que la profession était actuellement engagée dans un contentieux avec l'administration fiscale au sujet du chocolat extra-noir, dont la composition se rapprochait par sa teneur en cacao et en beurre de cacao de celle du chocolat de couverture, soumis au taux normal, mais qui était commercialisé en tant que chocolat de couverture, soumis au taux réduit. Il a rappelé que d'autres conflits avaient déjà opposé l'administration fiscale aux producteurs de certains biscuits chocolatés, dont la composition frôlait la barre fatidique des 50% de chocolat, et qui avaient été requalifiés à ce titre.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a estimé que le chocolat était, en quelque sorte, victime d'une logique de «désavantage acquis» : depuis trente ans, chaque ministre du budget rejoignait ses prédécesseurs pour reconnaître l'absurdité de la situation, mais s'opposait à toute modification en invoquant des impératifs budgétaires inexorables et en arguant du caractère mineur d'une aberration fiscale à laquelle tant les consommateurs que les producteurs s'étaient finalement habitués. Il s'est demandé s'il fallait en conclure que, de même qu'un bon impôt est un vieil impôt, une bonne iniquité fiscale était une vieille iniquité.

Toutefois, le rapporteur a estimé qu'il était devenu aujourd'hui urgent de sortir du statu quo pour trois raisons différentes.

Premièrement, le relèvement du taux normal de la TVA de 18,6 % à 20,6 % en 1995 s'était traduit par une aggravation mécanique de la distorsion de taux dont souffraient le chocolat et la confiserie, même si le choc avait pu être absorbé par une diminution des marges - allant même jusqu'à une diminution des prix de vente - cette baisse avait d'ailleurs permis d'accroître légèrement le chiffre d'affaires du secteur pour 1996.

Deuxièmement, en ratifiant en 1996 l'accord international sur le cacao négocié en 1993 par la Communauté européenne avec les pays ACP, la France s'était formellement engagée à prendre des mesures internes en faveur du cacao, puisque l'article 32 de cet accord dispose que «tous les Etats membres s'efforcent de prendre toutes les mesures nécessaires pour encourager l'accroissement de la consommation de cacao dans leur pays». Le rapporteur a estimé que, bien que cette disposition ait une portée plus incitative que normative, toute mesure fiscale prise par la France en faveur de sa consommation domestique de cacao serait vivement appréciée par ses partenaires des pays ACP et, partant, d'une portée diplomatique non négligeable.

Troisièmement, des incertitudes pèsent actuellement sur la définition communautaire du chocolat, à la suite de la proposition de la commission européenne de modifier la directive chocolat de 1973 afin de généraliser l'autorisation d'utiliser pour la fabrication du chocolat jusqu'à 5% de graisses végétales autres que le beurre de cacao. Pour l'instant, sept Etats membres sur quinze reconnaissent, à titre dérogatoire, cette faculté à leurs producteurs de chocolat.

Le rapporteur a considéré que, même si cette autorisation, dont la généralisation se heurtait pour l'instant à un désaccord entre Etats membres, n'était finalement mise en œuvre qu'assortie d'une obligation d'étiquetage, la situation relative des producteurs français de chocolat s'en trouverait dégradée, dans la mesure où la sensibilité gastronomique de leurs concitoyens leur imposerait vraisemblablement de continuer à utiliser exclusivement du beurre de cacao.

Au total, **M. Bernard Barbier, rapporteur**, a jugé que les raisons conjoncturelles rejoignaient aujourd'hui les raisons de fond pour rendre à la fois légitime et opportune sa proposition de loi.

Il a indiqué que, sur la base des chiffres d'affaires de 1996, le coût global d'un passage de l'ensemble des produits de chocolat et de confiserie du taux de 20,6 % à 5,5 % pouvait être estimé à 2,5 milliards de francs.

Le rapporteur a estimé que cette mesure pourrait éventuellement intervenir d'un seul coup, en accompagnant le retour annoncé du taux normal de TVA à un niveau plus raisonnable. Mais il a par ailleurs relevé que cet abaissement du taux normal, bien qu'il soit souhaité par tous, risquait d'être encore indéfiniment reporté en raison de la persistance de fortes contraintes budgétaires.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a indiqué que, pour cette raison, sa proposition de loi prévoyait d'étaler le coût de la mesure sur cinq exercices budgétaires.

Ainsi, l'article premier de la proposition de loi définit, pour chaque exercice budgétaire de 1998 à 2002, les catégories de produits de chocolat et de confiserie qui accèdent au taux réduit le 1er janvier de l'année considérée. Le rapporteur a remarqué que, comme en matière de réforme du barème de l'impôt sur le revenu, cette programmation fiscale produirait ses effets juridiques année après année, sans qu'il soit nécessaire d'adopter de nouvelles dispositions.

Il a précisé que les catégories de produits de chocolat et de confiserie avaient été définies de manière à correspondre approximativement à des tranches annuelles de 500 millions de francs et que, par ailleurs, ces tranches avaient été ordonnées dans le temps de façon à donner la priorité aux fabrications plutôt artisanales sur les fabrications essentiellement industrielles.

Enfin, le rapporteur a souligné que, dans le strict respect des règles de recevabilité financière qui s'imposent à l'initiative parlementaire, l'article second de la proposition de loi prévoyait que la perte de recettes résultant de la diminution du taux de TVA applicable au chocolat serait dûment gagée sur les droits de consommation sur le tabac.



En conclusion, **M. Bernard Barbier, rapporteur**, a rappelé que **M. Lionel Jospin**, lors de la récente campagne législative, avait pris position en faveur d'une baisse de la TVA sur les produits de première nécessité, et que le nouveau Gouvernement pourrait donc ne pas être défavorable à la proposition de loi. Il a toutefois jugé opportun d'attendre la déclaration de politique générale du Premier ministre, afin de savoir s'il sera possible de la joindre à une mesure plus vaste concernant le taux réduit de la TVA.

Après avoir estimé que le chocolat constituait bien un produit de première nécessité, **Mme Maryse Berger-Lavigne** a estimé que si les Français consommaient plus de chocolat, ils ne seraient peut-être pas les premiers consommateurs européens d'anti-dépresseurs. Elle s'est inquiétée du risque de dégradation de la qualité du chocolat consécutif à la modification de la directive européenne et a souhaité connaître la façon dont l'échéancier de la proposition de loi avait été construit. Elle s'est enfin déclarée tout à fait favorable à la proposition de loi.

**M. Bernard Barbier, rapporteur**, a indiqué que les producteurs français étaient hostiles à l'idée d'ajouter des graisses végétales dans le chocolat et que l'absence d'accord entre Etats membres bloquait pour l'instant la question. Il a précisé que la détermination des cinq tranches annuelles constituant l'échéancier de la proposition de loi était fondée sur les statistiques de vente 1996 de la profession.

**Mme Marie-Claude Beaudeau** s'est déclarée d'autant plus favorable à la proposition de loi que le groupe communiste, républicain et citoyen avait défendu à plusieurs reprises au cours des discussions budgétaires passées une mesure semblable, sans jamais avoir été suivi par la majorité du Sénat.

**La commission a alors adopté, à l'unanimité, le texte de la proposition de loi soumise par son rapporteur et tendant à appliquer progressivement sur**

**cinq ans le taux réduit de TVA à l'ensemble des produits de chocolaterie.**

La commission a enfin **désigné** comme **rapporteurs** :

- **M. Jacques Chaumont** sur le **projet de loi n° 341** (1996-1997) autorisant l'approbation de l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du **Kenya** en vue **d'éviter les doubles impositions** en matière de **transport aérien** en trafic international ;

- **M. Jacques Oudin** sur la **proposition de loi n° 310** (1996-1997), dont il est l'auteur avec plusieurs de ses collègues, visant à rendre légaux les **mécanismes de péréquation du prix de l'eau**.

**GROUPE DE TRAVAIL,  
COMMUN A LA COMMISSION DES FINANCES  
ET A LA COMMISSION DES LOIS,  
SUR LES CHAMBRES REGIONALES  
DES COMPTES**

**Mercredi 5 juin 1997 - Présidence de M. Jean-Paul Amoudry, président. M. Jean-Paul Amoudry, président**, a tout d'abord indiqué à ses collègues que depuis la réunion constitutive du groupe de travail son rapporteur, M. Jacques Oudin, avait dû subir une intervention chirurgicale dont les suites le tiendraient éloigné du Sénat pendant plusieurs semaines.

Le groupe de travail a alors confié à **M. Yann Gaillard** le soin d'assurer l'intérim de M. Jacques Oudin pendant toute la durée de sa convalescence.

Le groupe de travail a ensuite procédé à l'**audition de M. Jacques Bonnet, président de chambre à la Cour des Comptes, chef de la mission d'inspection des chambres régionales des comptes.**

**M. Jacques Bonnet** a, tout d'abord, dressé un tableau de la situation actuelle des chambres régionales des comptes, dont le régime juridique n'a cessé d'évoluer depuis l'institution de ces chambres par la loi du 2 mars 1982. Soulignant que ces juridictions nouvelles n'étaient que partiellement héritières de la Cour des Comptes, il a insisté sur la part de novation qui avait présidé à leur création. Il a relevé la difficulté particulière de leur tâche dans la mesure où leur champ de compétence concerne des assemblées élues. Il a ensuite rappelé que les juridictions financières locales comportaient 25 chambres régionales des comptes, qui employaient un effectif de 320 magistrats, dont un tiers était issu de l'Ecole nationale d'administration.

Par ailleurs, il a rappelé que les chambres régionales des comptes devaient contrôler plus de 67.000 comptabilités publiques, auxquelles il convenait d'ajouter les comptes de nombreux organismes de droit privé bénéficiant de financements en provenance des collectivités locales.

**M. Jacques Bonnet** a ensuite dressé un bilan quantitatif de l'activité des chambres régionales des comptes qui prononcent plus de 17.000 jugements par an, ce qui correspond à un rythme d'apurement quadriennal. Puis, il a indiqué qu'en 1995 les chambres régionales des comptes avaient émis 1.370 avis budgétaires et adressé 2.671 communications aux ordonnateurs ou aux autorités administratives, dont plus de 1.120 lettres d'observations provisoires et près de 960 lettres d'observations définitives. Il a enfin souligné que 264 mises en débet avaient été prononcées, qui avaient mis à la charge des comptables publics près de 29 millions de francs, cet ensemble ayant abouti dans 83 cas à une déclaration de comptabilité de fait. 63 affaires ont fait l'objet d'une transmission au procureur de la République.

**M. Jacques Bonnet** a rappelé que la législation applicable aux chambres régionales des comptes avait connu une évolution constante puisque, depuis la loi fondatrice du 2 mars 1982, pas moins de dix lois étaient intervenues pour modifier soit leurs compétences, soit les procédures applicables à l'exercice du contrôle financier. Il a insisté, en particulier, sur l'importance de la «loi d'amélioration de la décentralisation» du 5 janvier 1988 qui avait, d'une part, restreint le champ d'action des chambres régionales des comptes, en soustrayant à leur contrôle les communes de moins de deux mille habitants et dont le montant des recettes ordinaires était inférieur à 2 millions de francs et, d'autre part, organisé et défini le cadre d'un véritable contrôle de la gestion des collectivités locales. Il a souligné que cette loi avait eu des effets très positifs, dans la mesure où elle avait permis de recentrer le contrôle des chambres régionales des comptes sur les «grandes» collec-

tivités. **M. Jacques Bonnet** a, par ailleurs, insisté sur la naissance d'une véritable procédure contradictoire destinée à encadrer l'exercice du contrôle de gestion.

Il a ensuite axé son analyse sur les lettres d'observations définitives, dont il a considéré qu'elles concentraient les principales difficultés rencontrées dans l'exercice du contrôle financier. S'agissant du contenu des lettres d'observations définitives, **M. Jacques Bonnet** a tout d'abord constaté que la très grande majorité des observations traitait de la régularité des décisions des collectivités locales sans qu'il soit porté d'appréciation sur leur gestion. Sur ce point, il a précisé que l'analyse des décisions de gestion était reprise dans le cadre de travaux thématiques conduits par la Cour des Comptes sous la forme de rapports particuliers. A cet égard, il a rappelé que ces rapports, qui avaient traité notamment des constructions scolaires, de l'aide sociale, du thermalisme et des interventions économiques des collectivités locales, constituaient des analyses nuancées de la gestion des collectivités locales. Il a ensuite insisté sur la fonction essentielle des juridictions financières, qui était de concourir à une bonne gestion des collectivités locales en les mettant en garde contre un certain nombre de risques ou de dérives.

S'agissant du contrôle de l'opportunité des choix de gestion, **M. Jacques Bonnet** a souligné que, s'il existait parfois des maladresses de rédaction dans les lettres d'observations, il ne s'agissait, en aucun cas, pour les juridictions financières de porter une appréciation sur les choix politiques effectués par les élus locaux. Il a alors évoqué les deux cas «litigieux» du pont de Normandie et de la participation financière de la commune des Sables-d'Olonne au «Vendée-Globe». A cet égard, il a noté que, dans le premier cas, la chambre régionale des comptes avait relevé l'absence de compétence du département pour participer à cette opération, ainsi que le renchérissement du coût de l'opération. Dans le second cas, la chambre régionale des comptes s'était bornée à suggérer la réalisation d'études destinées à évaluer les «retours» de la parti-

cipation financière de la commune en termes d'effets économiques et à mettre ces éventuelles retombées en rapport avec l'investissement effectué par la collectivité.

Il a cependant considéré que la mise en œuvre du contrôle de gestion pouvait s'avérer imparfaite et que ce constat avait conduit la Cour des Comptes à engager une vaste consultation des chambres régionales des comptes, dont l'objectif était d'aboutir à l'élaboration d'un «code de bonne conduite» dans la mise en œuvre du contrôle de gestion. Soulignant que cette consultation était encore en cours, il a néanmoins précisé que les principaux objectifs de cette démarche étaient de recommander une hiérarchisation des observations en fonction de leur importance et de leur enjeu financier et de définir des critères objectifs pour apprécier la gestion d'une collectivité locale.

S'agissant d'éventuelles adaptations législatives, **M. Jacques Bonnet** a indiqué qu'à l'exception d'une éventuelle suppression de l'automaticité de la sanction d'inéligibilité et de démission d'office applicable à la gestion de fait, la Cour des Comptes considérait que les textes en vigueur formaient un ensemble acceptable. Il a cependant relevé qu'un éventuel développement du rôle préventif des chambres régionales des comptes pouvait être envisagé en instituant une procédure d'avis préalable sur les projets de conventions comportant une délégation de service public, ainsi qu'en ce qui concerne les «montages» juridiques susceptibles de déboucher sur une gestion de fait.

S'agissant de l'institution éventuelle d'une procédure de recours à l'encontre des lettres d'observations définitives qui serait exercée par les collectivités locales auprès de la Cour des Comptes, il a considéré qu'il existait un problème juridique dans la mesure où la lettre d'observations définitives ne constituait pas une décision juridictionnelle et qu'en outre, une telle procédure comportait, dans l'état actuel des moyens dont dispose la Cour des Comptes, un risque d'encombrement de son prétoire.

Répondant aux questions de **M. Yann Gaillard, rapporteur par intérim**, le chef de la mission d'inspection des chambres régionales des comptes a tout d'abord indiqué que la mission pouvait être saisie par le Premier Président de la Cour des Comptes, à la suite d'une lettre adressée par une collectivité locale, afin de se prononcer sur le point de savoir si une chambre régionale des comptes avait outrepassé ses compétences. Sur ce point, il s'est dit favorable à la mise en œuvre d'une pratique préto-rienne, plutôt qu'à une définition législative plus précise du rôle de la mission d'inspection des chambres régionales des comptes.

S'agissant des violations de la règle du secret professionnel au cours d'un contrôle de gestion, **M. Jacques Bonnet** a souligné l'existence d'un droit disciplinaire qui permettait de sanctionner les magistrats qui seraient reconnus coupables de manquements à la règle du secret professionnel. Il a cependant relevé que la très grande majorité des «fuites» ne trouvaient pas leur origine dans les chambres régionales des comptes. Sur ce point, il a néanmoins jugé utile de réaffirmer le caractère impératif de la règle du secret professionnel.

S'agissant de l'adjonction des réponses de la collectivité locale à la lettre d'observations définitives, il a souligné qu'il n'existait pas d'obstacles de principe à une telle adaptation. Quant aux formes de la communication de ces lettres d'observations définitives aux assemblées délibérantes, **M. Jacques Bonnet** a rappelé que les textes pré-voyaient une «communication», qui pouvait être écrite, et ne prescrivaient, en aucun cas, l'obligation d'une lecture devant l'assemblée délibérante. S'agissant, enfin, de la distinction existant entre le contrôle juridictionnel et le contrôle de gestion, il a précisé que ces derniers relevaient de deux logiques totalement distinctes.

Répondant ensuite aux questions de **M. Joël Bourdin**, le chef de la mission d'inspection des chambres régionales des comptes a tout d'abord reconnu la difficulté de définir précisément la frontière entre le contrôle de

régularité et le contrôle d'opportunité. A cet égard, il a rappelé qu'il n'appartenait pas aux juridictions financières de se prononcer sur des décisions politiques, mais qu'elles devaient cantonner leur action à l'analyse de la mise en œuvre financière de ces décisions. S'agissant d'éventuels cas de « harcèlement » d'une collectivité locale par une chambre régionale des comptes, **M. Jacques Bonnet** a demandé que si de tels cas existaient, ils soient signalés à la Cour des Comptes, qui pourrait éventuellement engager une procédure de sanction disciplinaire en cas de manquements graves aux règles professionnelles. S'agissant, enfin, de l'articulation entre le contrôle de légalité et le contrôle de gestion, il a indiqué que le fait, pour une collectivité locale, d'avoir passé « la barrière » du contrôle de légalité ne pouvait pas préjuger de la régularité de la mise en œuvre d'une décision.

Enfin, le groupe de travail a procédé à l'**audition** de **Mme Hélène Gisserot, procureur général près la Cour des Comptes**, et de **M. Jean-Philippe Vachia, avocat général près la Cour des Comptes**.

**Mme Hélène Gisserot**, rappelant que les chambres régionales des comptes avaient pour mission d'exercer un contrôle externe des gestions publiques, a fait observer qu'un tel contrôle existait dans tous les Etats démocratiques en particulier en Europe. Elle a néanmoins relevé que l'exercice de ce contrôle par des organes juridictionnels tels que la Cour des Comptes et les chambres régionales des comptes constituait une solution originale.

**Mme Hélène Gisserot** a ensuite fait valoir que les chambres régionales des comptes opéraient un contrôle technique des comptes et de la gestion des collectivités locales, qui devait être bien distingué du contrôle politique exercé par les assemblées délibérantes et par le suffrage universel.

Présentant les étapes successives du contrôle des comptes, **Mme Hélène Gisserot** a rappelé qu'entre 1807



et 1835, ce contrôle était exercé par les conseils de préfectures, lesquels avaient des prérogatives limitées.

Elle a noté qu'entre 1835 et 1982 la Cour des Comptes assumait elle-même cette mission qui était néanmoins limitée aux collectivités locales les plus importantes, les autres collectivités étant soumises à l'apurement administratif effectué par le trésorier payeur général. Elle a néanmoins considéré que l'existence d'une tutelle préfectorale contribuait à garantir la bonne gestion des finances locales.

**Mme Hélène Gisserot** a indiqué que pendant cette période les rapports publics de la Cour des Comptes comprenaient fréquemment des chapitres relatifs aux collectivités locales, ces chapitres présentant des observations intéressant un secteur de la gestion locale ou encore la gestion des grandes villes.

**Mme Hélène Gisserot** a alors fait observer que, depuis 1982, un contrôle financier externe a posteriori était exercé par les chambres régionales des comptes, la Cour des Comptes limitant pour sa part son intervention à l'Etat et au secteur public national. Elle a relevé que, de cette manière, les juridictions financières disposaient d'une compétence générale sur les entités publiques, qu'elles soient nationales ou locales.

S'attachant ensuite à démontrer la cohérence des contrôles exercés depuis 1982, **Mme Hélène Gisserot** a rappelé qu'à l'origine les chambres régionales des comptes avaient pour mission de juger les comptes, d'examiner le bon emploi des deniers publics et de contrôler les actes budgétaires. Elle a rappelé qu'en 1988 un recentrage avait été opéré afin d'assurer le secret des interventions des chambres régionales, de faire porter leurs vérifications sur l'emploi régulier des deniers publics et de prévoir un simple apurement administratif pour les petites collectivités.

**Mme Hélène Gisserot** a ensuite indiqué que la réforme intervenue en 1990 avait veillé à la publicité des

interventions des chambres régionales des comptes et perfectionné les procédures contradictoires.

Enfin, elle a noté qu'en 1992, la saisine des chambres régionales des comptes avait été élargie.

Puis, traçant un bilan de l'activité des chambres régionales des comptes, **Mme Hélène Gisserot** a précisé que ces juridictions rendaient 15.000 à 17.000 jugements des comptes par an sur un total de 65.000 comptabilités intéressant des collectivités de toute taille.

Elle a précisé que 250 jugements de débet engageant la responsabilité du comptable étaient rendus et que 1.000 observations sur la gestion étaient formulées chaque année, ce qui lui a paru raisonnable au regard des 15.000 entités examinées.

**Mme Hélène Gisserot** a en outre fait observer qu'un peu moins de 100 déclarations définitives de gestion de fait étaient prononcées chaque année.

S'intéressant ensuite aux saisines des chambres régionales des comptes par le préfet ou par un créancier pour des actes budgétaires, **Mme Hélène Gisserot** a indiqué que 1.200 saisines de ce type pouvaient être recensées chaque année, ce qui aboutissait, compte tenu des procédures en vigueur, à 1.400 avis rendus par les chambres régionales des comptes.

Elle a par ailleurs relevé que le nombre des saisines sur demande motivée, qui s'est élevé à 200 en 1996, avait tendance à augmenter.

Puis, **Mme Hélène Gisserot** a tenu à souligner le lien qui existait entre le contrôle des comptes du comptable et l'examen de la gestion. Décrivant la procédure suivie, elle a en effet fait observer que c'était l'examen des comptes qui conduisait les chambres régionales à s'interroger sur la régularité des opérations, sur les prix payés par la collectivité locale et, enfin, sur le respect des objectifs fixés.

Soulignant que l'examen de la gestion constituait une activité non juridictionnelle, **Mme Hélène Gisserot** a

néanmoins relevé qu'elle donnait lieu à la mise en œuvre de garanties de procédures et d'impartialité.

Après avoir rappelé que ce type d'activité avait été développée dès la monarchie de juillet par la Cour des comptes, **Mme Hélène Gisserot** a fait valoir qu'elle conduisait les juridictions financières à procéder à un audit désintéressé qui avait pour finalité non pas de remettre en question ce qui avait été fait, mais d'apporter un éclairage pour l'avenir. Relevant que cette mission portait de plus en plus sur des activités périphériques des collectivités locales, elle a souligné que les exécutifs locaux avaient tout intérêt à un contrôle efficace de ces activités.

En conséquence, elle a estimé que l'examen de la gestion pouvait constituer un instrument de prévention notamment sur le plan budgétaire évitant ainsi des saisines ultérieures des chambres régionales portant sur des actes budgétaires.

Soulignant la différence de nature entre le contrôle de légalité et celui de l'opportunité, **Mme Hélène Gisserot** a fait observer que seules les assemblées délibérantes et le suffrage universel pouvaient décider des sanctions adéquates portant sur les objectifs politiques.

Après avoir noté que, par définition, l'opportunité concernait la définition des objectifs et des choix politiques, **Mme Hélène Gisserot** a fait valoir que l'examen de la gestion n'avait pas pour finalité de remettre en question ces objectifs et ces choix. Elle a relevé qu'au contraire l'examen de la gestion consistait à apprécier des actes administratifs, des décisions ou des agissements ayant entraîné des dépenses et des recettes et ayant ainsi un effet sur la situation financière de la collectivité locale.

**Mme Hélène Gisserot** a fait observer que, dans l'exercice de leurs fonctions, les chambres régionales des comptes s'assuraient du respect des lois et décrets, de celui des textes propres à la collectivité concernée, de la régularité financière et comptable, et qu'elles appréciaient des critères économiques portant notamment sur le coût des

mesures mises en œuvre ainsi que l'efficacité de celles-ci par rapport à l'objectif poursuivi.

Tout en admettant que les lettres d'observations définitives pouvaient être ressenties comme une sanction, **Mme Hélène Gisserot** a souligné qu'elles étaient avant tout une aide très utile pour les responsables locaux.

Elle a ainsi fait valoir que les observations pouvaient conforter les élus locaux en leur permettant de résister à certaines dérives ou à des rapports déséquilibrés avec les partenaires de la collectivité locale.

**Mme Hélène Gisserot** a également souligné que certains rapports particuliers de la Cour des Comptes portant sur la gestion de la dette et de la trésorerie ou encore sur les délégations de service public avaient eu des effets positifs en permettant aux collectivités locales de mieux adapter leur gestion. Elle a en outre rappelé que des rapports de la Cour des Comptes avaient établi un bilan équilibré de l'action des collectivités locales dans des domaines tels que l'enseignement du second degré, l'aide sociale ou encore la gestion des offices HLM.

**Mme Hélène Gisserot** a par ailleurs estimé que, dans ces rapports, la Cour des Comptes avait pu donner d'utiles avertissements aux collectivités locales sur certains risques financiers et sur des irrégularités notamment dans le recours aux associations para-administratives (rapport public de 1995) ou à des associations pour le versement de rémunérations accessoires à des fonctionnaires (rapport public de 1993).

**Mme Hélène Gisserot** a donc jugé que l'examen de la gestion était à la fois normal et légitime mais qu'il devait s'exercer dans le respect du droit et de la décentralisation.

S'interrogeant alors sur les moyens d'assurer une meilleure sécurité juridique aux interventions des chambres régionales des comptes, **Mme Hélène Gisserot** a souligné le rôle du parquet pour veiller au respect des procédures.

Elle a rappelé qu'un décret de 1995 avait précisé et approfondi le caractère contradictoire de la procédure relative aux lettres d'observations définitives. Après avoir noté que ce caractère contradictoire était désormais mieux assuré notamment par l'audition des responsables de la collectivité concernée, elle a fait observer que le ministère public veillait par ailleurs à harmoniser les positions des chambres régionales des comptes.

Puis, examinant les difficultés rencontrées dans la pratique des chambres régionales des comptes, **Mme Hélène Gisserot** a tout d'abord relevé un problème de forme et de présentation des lettres d'observations définitives. Elle a jugé possible d'améliorer cette présentation afin notamment de relativiser certaines observations au regard de l'ensemble de la gestion publique. Elle a, en outre, considéré que les réponses faites par la collectivité locale aux observations de la chambre régionale devraient être clairement mentionnées dans les lettres d'observations définitives.

Regrettant une publicité intempestive qui pouvait être faite à certaines observations, **Mme Hélène Gisserot** a estimé que cette pratique avait une origine extérieure aux chambres régionales des comptes lesquelles devaient néanmoins prendre les précautions nécessaires. Elle s'est en outre interrogée sur l'idée d'adresser ces observations définitives, non seulement aux ordonnateurs en fonction mais aussi à leurs prédécesseurs. **Mme Hélène Gisserot** a rappelé que lorsque l'exécutif local communiquait les observations définitives à l'assemblée délibérante, il avait toujours la faculté d'assortir cette communication de ses propres observations.

S'intéressant enfin aux conséquences juridiques des déclarations de gestion de fait en matière d'inéligibilité et de démission d'office, **Mme Hélène Gisserot** a considéré, à titre personnel, que les dispositions actuellement prévues par le code électoral étaient trop sévères.

Après avoir rappelé que l'inéligibilité devait être une peine complémentaire que le juge pénal pouvait prononcer au regard de la gravité des faits, **Mme Hélène Gisserot** a fait valoir que le caractère automatique de la sanction prévue par le code électoral pouvait gêner le juge financier.

**M. Yann Gaillard, rapporteur par intérim**, a fait observer que les élus locaux étaient très sensibles à la superposition du contrôle de légalité et du contrôle financier ainsi qu'à l'absence de lien entre ces deux types de contrôles. Il s'est en outre interrogé sur la possibilité de définir une frontière plus nette entre l'exercice par les chambres régionales des comptes du contrôle juridictionnel et du contrôle de la gestion.

Il a ensuite souhaité savoir si le parquet jouait un rôle actif dans les réflexions en cours qui tendaient à élaborer un code de déontologie à l'intention des magistrats.

Enfin, il s'est demandé s'il serait possible de réviser dans un délai proche les textes en vigueur concernant la sanction d'inéligibilité qui résultait automatiquement d'une déclaration de gestion de fait.

En réponse, **Mme Hélène Gisserot** a tout d'abord fait valoir que le contrôle de légalité et le contrôle financier n'étaient pas superposés. Elle a ainsi noté qu'un marché public régulier en la forme pouvait néanmoins appeler des observations du contrôle financier quant à ses mesures d'application.

Elle a fait observer que le juge financier pouvait, le cas échéant, relever une défaillance du contrôle de légalité et en informer l'ordonnateur. Elle a en outre souligné que le juge financier avait des compétences sur les services de l'Etat, ce qui lui imposait de veiller à leur bon fonctionnement.

**Mme Hélène Gisserot** a, par ailleurs, estimé que le juge financier ne portait pas d'appréciation subjective mais qu'il constatait certaines situations.

S'agissant du rôle du parquet, **Mme Hélène Gisserot** a fait observer que celui-ci participait très étroitement aux réflexions actuelles et que les commissaires du Gouvernement étaient associés aux travaux des chambres régionales des comptes.

Relevant néanmoins qu'ils étaient rarement associés à la rédaction des observations définitives, elle a estimé qu'il serait souhaitable que le ministère public puisse participer à cette phase de la procédure, par exemple, en relisant les lettres d'observations définitives.

Concernant enfin la gestion de fait, **Mme Hélène Gisserot** a considéré que des solutions moins brutales que celles en vigueur pourraient être envisagées, notamment une augmentation des délais ou une suspension des fonctions d'ordonnateurs avant purement de la gestion de fait.

**M. Jean-Philippe Vachia, avocat général près la cour des comptes**, a alors rappelé que les articles L. 231 et L. 236 du code électoral aboutissaient à des situations complexes.

Il a fait observer que l'article L. 231 qui prévoyait l'inéligibilité d'un comptable exerçant ses fonctions dans le ressort dans les six mois précédant une élection impliquait pour le juge financier soit de tenir compte de cette conséquence juridique avant de déclarer l'intéressé comptable de fait, soit de ne pas en tenir compte, obligeant alors ce dernier à régulariser sa situation dans des conditions difficiles.

**M. Jean-Philippe Vachia**, rappelant que l'article L. 236 du code électoral prévoyait la démission d'office par le préfet d'un conseiller municipal se trouvant dans un cas d'inéligibilité, a estimé que si cette disposition soulevait moins de difficultés, le délai de six mois prévu pour régulariser la situation de l'intéressé pouvait néanmoins paraître très court.

**M. Paul Girod**, s'inquiétant de la publication dans la presse de lettres d'observations provisoires, a jugé nécessaire la définition de règles déontologiques.

Il s'est par ailleurs demandé si la publication de tels documents ne pourrait pas entraîner le dépôt d'une plainte conjointe par l'exécutif local et par le parquet.

Enfin, **M. Paul Girod** s'est interrogé sur une meilleure distinction au sein de la lettre d'observations définitives entre le jugement portant sur les comptes et les observations relatives à la gestion. Il a considéré que pour ces dernières une publication commune avec l'exécutif local comportant les réponses de ce dernier pourrait être envisagée.

En réponse, **Mme Hélène Gisserot** a fait observer que si cette divulgation trouvait son origine dans la chambre régionale des comptes il s'agissait d'une violation du secret des investigations, donc du secret professionnel. Elle a souligné que le président de la chambre régionale des comptes pouvait alors prendre des mesures allant jusqu'au dépôt d'une plainte. Elle a néanmoins relevé que ces cas étaient rarissimes.

**Mme Hélène Gisserot** a noté qu'une plainte pouvait également être envisagée lorsque la divulgation provenait de tiers. Elle a néanmoins fait observer que la situation était plus complexe lorsque cette divulgation était le fait du destinataire de la lettre d'observations provisoires.

Après avoir rappelé que dans le cadre d'un procès pénal une partie pouvait utiliser une pièce du dossier utile à sa position, **Mme Hélène Gisserot** a fait valoir qu'il serait difficile d'être plus sévère pour le destinataire d'une lettre d'observations provisoires.

S'agissant de la suggestion de diviser en deux la lettre d'observations définitives, **Mme Hélène Gisserot** a indiqué que ce document ne comportait en pratique que des observations et pas de jugement des comptes. Elle a en outre fait observer que la publicité des lettres d'observations définitives était une conséquence inévitable de leur



communication aux assemblées délibérantes qui se réunissaient en présence du public.

Puis, **M. Yann Gaillard, rapporteur par intérim**, ayant fait valoir que les modalités d'exercice du contrôle budgétaire sensibilisaient aussi les élus locaux, **Mme Hélène Gisserot** a indiqué que les commissaires du Gouvernement intervenaient dans cette procédure. Elle a estimé que celle-ci posait un problème relatif à la présentation des avis des chambres régionales des comptes mais aussi un problème de fond qui concernait les critères retenus pour l'appréciation portée par la chambre régionale sur le budget de la collectivité concernée.

**Mme Hélène Gisserot** a néanmoins rappelé que les chambres régionales des comptes ne jouaient à ce titre qu'un rôle consultatif, la décision définitive relevant du préfet.

**M. Jean-Philippe Vachia** a précisé que le contrôle budgétaire concernait en pratique quelques chambres régionales des comptes. Il a indiqué qu'une réflexion était en cours sur les voies et moyens d'une amélioration de la procédure pour les collectivités locales connaissant une situation financière très dégradée.

Il a estimé que l'intervention concomitante de la chambre régionale des comptes et de l'assemblée délibérante était une source de complications même si la décision finale appartenait au préfet.

**M. Jean-Paul Amoudry, président**, s'est alors demandé s'il ne serait pas possible de prévoir un " délai de neutralité " destiné à suspendre l'envoi de lettres d'observations définitives afin d'éviter que les observations de la chambre régionale des comptes ne soient exploitées dans le cadre du débat précédant une élection.

**M. Jean-Paul Amoudry, président**, a en outre souhaité connaître le bilan des relations entre les juridictions financières et les juridictions judiciaires et s'est interrogé sur les pistes de modernisation de ces relations.

En réponse, **Mme Hélène Gisserot** a indiqué qu'en pratique les chambres régionales des comptes avaient décidé de suspendre l'envoi de lettres d'observations dans un délai de trois mois précédant les dernières élections municipales.

Elle s'est en outre déclarée très favorable à la disposition prévue par le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier dont l'objet était de prévoir explicitement la faculté pour le procureur de la République de communiquer aux juridictions financières les pièces révélant des irrégularités comptables dont ils auraient eu connaissance au cours de procédures judiciaires. Elle a considéré qu'une telle disposition était de nature à donner une plus grande sécurité aux relations entre les deux ordres de juridictions.

**Mardi 10 juin 1997 - Présidence de M. Jean-Paul Amoudry, président.** Le groupe de travail a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Jacques Blanc, président de la région Languedoc-Roussillon**, en sa qualité de **vice-président de l'association des présidents de conseils régionaux**.

A titre liminaire, **M. Jacques Blanc** a indiqué qu'il était favorable au principe du contrôle financier conçu comme la contrepartie de la décentralisation, mais qu'il percevait une certaine anxiété des élus locaux par rapport à certaines modalités d'exercice de ce contrôle. Il a souligné que cette situation résultait de la complexité croissante du contexte dans lequel s'inscrivait l'action publique locale, alors même que se renforçait la médiatisation des observations formulées par les chambres régionales des comptes sur la gestion des collectivités locales.

**M. Jacques Blanc** a estimé, en conséquence, qu'il était nécessaire de conduire, dans un esprit constructif, une réflexion sur les réformes à apporter aux modalités d'exercice du contrôle de gestion. Il a, tout d'abord, suggéré d'accorder aux exécutifs territoriaux la faculté de sai-

sir les chambres régionales des comptes dans le cadre d'une procédure consultative. Relevant l'importance des incertitudes pesant sur les responsables locaux lors de la prise de décisions de gestion, il a indiqué que cette saisine pour avis des chambres régionales des comptes favoriserait le respect de la «légalité financière». A cet égard, **M. Jacques Blanc** a rappelé qu'il avait déposé à l'Assemblée nationale une proposition de loi. Il a précisé que l'ouverture de cette faculté nouvelle permettrait d'offrir une «couverture morale» aux décisions de gestion prises par les assemblées locales. Il a ensuite indiqué que ce rôle nouveau des chambres régionales des comptes ne constituerait pas une concurrence pour les services territoriaux. **M. Jacques Blanc** a enfin relevé qu'à l'occasion du dixième anniversaire de la création des chambres régionales des comptes en 1992, M. Pierre Arpaillage, à l'époque premier président de la Cour des Comptes, avait plaidé pour un développement du rôle préventif des juridictions financières.

**M. Jacques Blanc** a ensuite insisté sur la nécessité d'adapter les règles de procédure applicables au contrôle de gestion. Il a tout d'abord rappelé que la médiatisation de la société aboutissait bien souvent à la diffusion de données brutes, parfois non vérifiées, dont l'impact sur l'opinion publique pouvait conduire à discréditer l'action des élus locaux. Pour remédier à cette situation, **M. Jacques Blanc** a recommandé, d'une part, d'adopter certaines modifications de la présentation des observations formulées par les chambres régionales des comptes et, d'autre part, de redéfinir les conditions de leur diffusion. A cet égard, **M. Jacques Blanc** a noté que l'exercice du contrôle budgétaire et celui du contrôle de gestion pouvait conduire les juridictions financières à relever des irrégularités susceptibles de faire l'objet de poursuites devant les juridictions judiciaires. Sur ce point, il a recommandé d'opérer une distinction entre les faits relevant de la gestion collective et ceux qui relèvent de la gestion individuelle. Il a ensuite évoqué la nécessité de joindre aux lettres d'obser-

vations définitives les réponses apportées à ces observations par les exécutifs locaux, notant qu'ainsi les principes de la procédure contradictoire et des droits de la défense seraient garantis jusqu'au terme du contrôle de gestion.

**M. Jacques Blanc** a, par ailleurs, insisté sur l'intérêt d'inscrire dans le droit positif le principe d'une suspension de l'envoi de lettres d'observations définitives dans la période précédant une consultation électorale.

**M. Jacques Blanc** a ensuite évoqué la nécessité de définir de nouvelles règles de procédure destinées à répondre à l'évolution du contrôle de gestion. Il a indiqué qu'il s'agissait notamment de prévoir l'envoi à l'exécutif local d'une «lettre de présomption d'infraction», qui résulterait d'une décision collégiale de la chambre, dans le cas où le conseiller instructeur envisagerait de saisir la juridiction judiciaire. Il a précisé que cette procédure aurait l'avantage de permettre au responsable concerné d'accéder au dossier.

**M. Jacques Blanc** a ensuite évoqué la difficulté de définir une frontière précise entre le contrôle d'opportunité et le contrôle de régularité dans l'exercice du contrôle de gestion. Puis il a insisté sur la nécessité de revoir l'articulation entre le contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat et le contrôle de gestion mis en œuvre par les chambres régionales des comptes afin de renforcer la sécurité juridique du décideur local. Il a ensuite relevé la nécessité de concevoir un «droit à l'erreur» et d'éviter toute confusion entre une erreur, commise de bonne foi, et une malversation caractérisée.

**M. Jacques Blanc** a estimé qu'il entrait parfaitement dans la vocation du Sénat de recréer «une dynamique de confiance» entre les contrôleurs et les contrôlés. Admettant que la complexité de la gestion locale rendait le contrôle de gestion nécessaire, il a cependant rappelé que le respect de la démocratie devait exclure tout «dérapage» dans la mise en œuvre de ce contrôle.

**M. Yann Gaillard, rapporteur par intérim**, est alors intervenu pour relever une grande concordance entre les principales propositions formulées par le vice-président de l'association des présidents de conseils régionaux et les axes principaux de la réflexion conduite par le groupe de travail. S'agissant du développement du rôle consultatif des chambres régionales des comptes, il a insisté sur la difficulté de distinguer clairement entre les différentes missions dévolues aux chambres régionales des comptes. Il s'est félicité de la volonté exprimée par l'association des présidents de conseils régionaux de prévoir l'adjonction des réponses des gestionnaires locaux aux lettres d'observations définitives. S'agissant de l'institution d'un «délai de neutralité» destiné à suspendre l'envoi de lettres d'observations définitives au cours de la période précédant une consultation électorale, **M. Yann Gaillard** a souhaité que ce délai soit fixé à six mois. Par ailleurs, il s'est dit réservé au sujet de l'institution d'une lettre de présomption d'infraction, dans la mesure où celle-ci était de nature à instaurer un juge d'instruction au sein des chambres régionales des comptes et, surtout, en raison de l'assimilation qui pourrait être faite entre l'envoi d'une telle lettre et une mise en examen. S'agissant enfin de l'articulation entre le contrôle de légalité et le contrôle de gestion, **M. Yann Gaillard** a rappelé que les auditions de M. Jacques Bonnet, chef de la mission d'inspection des chambres régionales des comptes, et de Mme Hélène Gisserot avaient insisté sur l'importance des spécificités respectives de ces deux formes de contrôle.

En réponse, **M. Jacques Blanc** a tout d'abord noté que l'institution d'une procédure consultative aurait pour avantage de mieux faire mesurer par les magistrats des chambres régionales des comptes les difficultés auxquelles sont confrontés les élus locaux dans leurs décisions de gestion. Sur ce point, il a enfin considéré que les inconvénients d'une telle procédure étaient mineurs au regard du climat de coopération susceptible d'en découler. Il a cependant admis qu'il ne s'agissait pas de transformer ces juri-

dictions en des organismes consultatifs comparables aux consultants professionnels. S'agissant de la durée du délai de neutralité, **M. Jacques Blanc** a exprimé sa préférence pour une durée au moins égale à six mois afin de limiter l'exploitation partisane des conclusions d'un contrôle de gestion. Abordant ensuite l'institution éventuelle de lettres de présomption d'infraction, il a insisté sur le fait qu'une telle procédure resterait strictement confidentielle.

**M. Robert Pagès** s'est inquiété des conséquences de l'ouverture d'une procédure de saisine pour avis des chambres régionales des comptes, au profit des collectivités locales, dans la mesure où cette procédure consultative pouvait conduire à une forme de rétablissement du contrôle a priori sur les actes des collectivités locales.

**M. Joël Bourdin** a pour sa part souhaité qu'une enquête soit conduite dans le but de relever l'existence des «cas limites» où l'exercice du contrôle de gestion avait pu déboucher sur une appréciation de l'opportunité des décisions.

**M. Paul Girod** a indiqué son souhait de voir instituée une procédure automatique de plainte conjointe du président de la chambre régionale des comptes et de l'exécutif territorial concernés en cas de diffusion d'observations provisoires. Puis il a dénoncé une dérive incontestable du contrôle de gestion vers le contrôle de l'opportunité.

En réponse, **M. Jacques Blanc** a souligné que les problèmes posés par le contrôle de gestion en matière de confidentialité rejoignaient le problème plus général du secret de l'instruction.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a, pour sa part, relevé que les propositions avancées par le vice-président de l'association des présidents de conseils régionaux traduisaient une assimilation tendancielle entre le contrôle de gestion et la procédure pénale. Il a ensuite contesté la personnalisation de décisions pourtant prises collectivement par les collectivités locales. Par ailleurs, il s'est dit opposé à la reconnaissance d'un rôle consultatif des chambres

régionales des comptes dans la mesure où celui-ci était de nature à «lier les mains» des magistrats dans l'exercice du contrôle de gestion. Il a insisté en rappelant que l'esprit des lois de décentralisation était de confier aux élus locaux la responsabilité de leurs décisions de gestion. S'agissant de l'éventuelle institution d'un délai de neutralité pré-électorale pour l'envoi des lettres d'observations définitives, il a rappelé que les magistrats s'astreignaient déjà spontanément à cette règle. Enfin, il s'est dit favorable au renforcement des aspects contradictoires de la procédure suivie en matière de contrôle de gestion.

**M. Marc Massion** a, pour sa part, considéré que l'institution d'un délai de neutralité préélectorale pourrait susciter un sentiment de suspicion au sein de l'opinion publique, qui s'avérerait plus gênant pour les gestionnaires locaux que la publication d'observations sur leur gestion.

En réponse, **M. Jacques Blanc** a précisé que l'inscription de cette règle dans le droit positif permettrait d'affranchir les magistrats des juridictions financières de toute accusation de subjectivité dans l'exercice de cette «abstention».

En conclusion, **M. Jacques Blanc** a rappelé sa volonté de favoriser le fonctionnement régulier de la démocratie locale, tout en veillant au bon exercice de la mission confiée aux chambres régionales des comptes.

Puis le groupe de travail a procédé à l'**audition de M. Jean-Pierre Gastinel, président de la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais.**

**M. Jean-Pierre Gastinel** a indiqué que les chambres régionales des comptes, qui présentaient certaines des caractéristiques traditionnelles des juridictions financières, s'inscrivaient néanmoins dans une logique nouvelle. Il a, en outre, souligné qu'elles connaissaient depuis leur création une évolution permanente.

Décrivant les caractéristiques traditionnelles des chambres régionales des comptes, **M. Jean-Pierre**

**Gastinel** a fait observer qu'elles fonctionnaient sur le modèle de la Cour des Comptes et qu'à l'instar de celle-ci, leurs missions portaient à la fois sur le contrôle des comptes et sur le contrôle de la gestion.

Puis, présentant les caractéristiques originales des chambres régionales des comptes, **M. Jean-Pierre Gastinel** a relevé qu'il s'agissait de juridictions nouvelles exerçant des compétences inédites telles que le contrôle budgétaire. Il a souligné qu'elles évoluaient, en outre, dans un contexte nouveau, les élus locaux n'étant pas habitués à ce type de contrôle et les pouvoirs donnés aux collectivités locales par la décentralisation ayant créé une situation radicalement différente du système antérieur.

**M. Jean-Pierre Gastinel**, soulignant que les chambres régionales des comptes connaissaient des évolutions constantes, a fait valoir que leur domaine de compétence s'était étendu, notamment aux établissements publics locaux (collèges et lycées) et aux établissements publics nationaux ayant une assise locale (universités). Il a noté que les chambres régionales des comptes pouvaient désormais donner des avis à la demande du préfet et exercer des contrôles à la demande des élus locaux eux-mêmes.

**M. Jean-Pierre Gastinel** a, par ailleurs, constaté que les procédures applicables avaient évolué. Il a notamment rappelé que le législateur avait prévu un entretien préalable avec les responsables locaux avant l'établissement des observations sur la gestion et que la communication de ces observations devant le conseil municipal était désormais obligatoire.

**M. Jean-Pierre Gastinel**, considérant que ces évolutions avaient pu soulever certaines difficultés, a fait, en premier lieu, valoir que l'exercice d'un contrôle dans une période précédant une élection était toujours délicat. Rappelant en outre que les élus locaux devaient s'adapter à des procédures entièrement nouvelles pour eux, il a estimé que les règles actuelles étaient insuffisamment claires pour les justiciables.



**M. Jean-Pierre Gastinel** a fait observer que les liens étroits qui existaient entre la Cour des Comptes et les chambres régionales des comptes avaient une grande importance pour le bon fonctionnement des juridictions financières. Il a ainsi fait valoir le rôle du parquet de la Cour des Comptes qui exerçait les fonctions du ministère public auprès des chambres régionales des comptes ainsi que celui du Premier président de la Cour des Comptes. Il a en outre noté que la mission d'inspection des chambres régionales des comptes jouait un rôle de médiation qui devrait, selon lui, être renforcé.

Puis, **M. Jean-Pierre Gastinel** a considéré que le contrôle des actes budgétaires ne soulevait pas de difficultés particulières, notamment pour les avis rendus par les chambres régionales des comptes qui se multipliaient à la demande des élus locaux eux-mêmes.

Il a relevé que le contrôle juridictionnel des comptables se déroulait également de manière satisfaisante sauf pour ce qui est de la gestion de fait, la sanction automatique de celle-ci par l'inéligibilité politique créant de réelles difficultés.

**M. Jean-Pierre Gastinel** a fait observer que le contrôle de gestion soulevait les difficultés les plus importantes. Il a relevé que le contenu de ce contrôle était mis en cause spécifiquement en ce qui concerne les collectivités locales alors qu'il ne semblait pas appeler d'observations particulières pour ce qui est des établissements publics tels que les hôpitaux ou les collèges et lycées.

Il a fait valoir que l'analyse de la situation financière et des risques encourus par les collectivités locales était effectuée dans des conditions satisfaisantes. En revanche, il a noté que l'examen de la régularité des actes soulevait le problème du lien entre le contrôle financier et le contrôle de légalité, les trois quarts des actes examinés par les chambres régionales des comptes n'ayant pas au préalable appelé d'observations de la part du contrôle de légalité.

S'interrogeant sur le contrôle de l'efficacité des actions locales qui était effectué par les chambres régionales des comptes, **M. Jean-Pierre Gastinel** a souligné que ce contrôle n'avait pas pour objet de dénoncer une irrégularité en tant que telle mais au contraire d'éviter qu'une telle irrégularité ne se reproduise.

Abordant, enfin, les différentes pistes d'évolutions envisageables, **M. Jean-Pierre Gastinel** a jugé qu'il était nécessaire d'harmoniser les méthodes et les procédures des juridictions financières.

Il a relevé, en premier lieu, que beaucoup de magistrats recrutés à la suite de procédures exceptionnelles exerçaient auparavant des fonctions tout à fait différentes. Il a estimé en conséquence qu'un délai d'adaptation était inévitable pour que ces magistrats prennent en compte toutes les spécificités de leurs fonctions.

**M. Jean-Pierre Gastinel** a également plaidé pour une harmonisation des méthodes grâce à l'intervention d'organes de réflexion internes à la Cour des Comptes. Il a relevé que le développement des enquêtes communes à plusieurs chambres régionales des comptes permettait de favoriser l'harmonisation des pratiques et d'éviter des distorsions choquantes dans la manière dont les procédures étaient poursuivies. Il a estimé que les lettres d'observations définitives devraient être harmonisées et les élus locaux sensibilisés aux possibilités qui leur étaient ouvertes de dialoguer avec les juridictions financières.

**M. Yann Gaillard, rapporteur par intérim**, soulignant qu'un malentendu existait entre les élus locaux et les magistrats financiers, s'est inquiété des distorsions existantes entre le contrôle de légalité et le contrôle financier.

Il a en outre souhaité que les observations définitives rendues par les chambres régionales des comptes fassent l'objet d'un examen détaillé afin de déterminer celles d'entre elles qui entraient dans le champ du contrôle de pure opportunité.

Puis il s'est demandé s'il ne serait pas souhaitable de renforcer le rôle préventif des chambres régionales des comptes en permettant leur saisine pour avis par les élus locaux eux-mêmes. Il a souhaité savoir s'il serait envisageable d'améliorer la procédure du contrôle de gestion, notamment en prévoyant des lettres de présomption d'infraction.

Enfin, le rapporteur a demandé des précisions sur une réforme éventuelle de la formation et du statut des magistrats.

En réponse, **M. Jean-Pierre Gastinel** a indiqué que les magistrats étaient partagés sur le développement du rôle préventif des chambres régionales des comptes, certains d'entre eux craignant le risque d'un encombrement des juridictions, ainsi que la multiplication de demandes d'avis insuffisamment précises.

A titre personnel, **M. Jean-Pierre Gastinel** a considéré qu'il serait plus clair que les chambres régionales des comptes puissent être saisies pour consultation directement par les élus locaux et non plus par l'intermédiaire des préfets. Il a néanmoins souligné qu'un certain nombre de précautions devraient être prises en particulier sur les conditions de la saisine, l'établissement d'un délai de réponse suffisant et la forme de l'avis. Il a fait observer que, réservé à l'origine sur une telle procédure, sa position avait évolué compte tenu du contexte actuel de la gestion locale.

S'agissant de la procédure du contrôle de gestion, **M. Jean-Pierre Gastinel** a fait valoir que judiciariser de manière excessive cette procédure ne serait dans l'intérêt ni des chambres régionales des comptes, ni des élus locaux eux-mêmes. Il a noté que les faits pouvant recevoir une qualification pénale restaient marginaux et qu'en outre les chambres régionales des comptes n'avaient pas pour vocation d'être les auxiliaires du ministère public.

Concernant enfin le statut des magistrats, **M. Jean-Pierre Gastinel** a estimé que leur hétérogénéité actuelle

se résoudrait d'elle-même mais qu'en revanche des actions de formation étaient nécessaires.

**M. Paul Girod** s'inquiétant de la parution dans la presse de lettres d'observations non définitives, s'est demandé s'il ne serait pas opportun de permettre le dépôt d'une plainte conjointe par la chambre régionale des comptes et la collectivité concernées.

S'interrogeant, en outre, sur les moyens de remédier aux contrôles d'opportunité, il s'est demandé s'il ne serait pas possible de mieux distinguer le jugement des comptes des observations sur la gestion.

Enfin, **M. Paul Girod** a rappelé que l'esprit du contrôle de gestion, tel qu'il avait été conçu par le législateur, devait être d'examiner la structure interne et l'efficacité des collectivités locales.

En réponse, **M. Jean-Pierre Gastinel** a fait valoir qu'il était très difficile d'apporter la preuve de la divulgation de documents internes aux juridictions financières. Il a relevé que ce problème devait être rattaché à celui plus général du secret de l'instruction. Il a exprimé des réserves à l'égard de dispositions législatives nouvelles qui seraient difficilement applicables.

Considérant que le contrôle de la gestion devait avoir pour finalité de mener une étude impartiale et rigoureuse, **M. Jean-Pierre Gastinel** a souligné que les risques pris par certaines collectivités locales n'étaient critiquables que s'ils n'avaient pas été évalués au préalable et s'ils étaient en outre disproportionnés par rapport aux capacités financières de la collectivité concernée.

Il a, enfin, jugé nécessaire que les chambres régionales des comptes prennent en considération les réponses des collectivités locales avant l'établissement de leurs observations définitives.

**M. Joël Bourdin**, soulignant que les ordonnateurs considéraient légitimement comme établie la régularité de leurs actes qui n'avaient pas appelé d'observations du

contrôle de légalité, s'est inquiété de la remise en cause de cette régularité par les chambres régionales des comptes.

Il a jugé par ailleurs que les lettres d'observations définitives n'étaient pas suffisamment équilibrées, s'exposant par là-même à leur exploitation politique.

Faisant enfin valoir que certains équilibres budgétaires, bien que non sincères, n'appelaient pas d'observations de la part des chambres régionales des comptes, **M. Joël Bourdin** s'est demandé si le champ du contrôle budgétaire n'était pas limité à certains aspects.

**M. Philippe de Bourgoing** a souhaité obtenir des précisions sur les modalités actuelles de la saisine pour avis des chambres régionales des comptes.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souhaité connaître la position collective des présidents de chambres régionales des comptes sur les différents sujets abordés.

S'interrogeant par ailleurs sur la différence entre le contrôle de légalité et le contrôle d'opportunité, **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a fait valoir que certains sujets relevaient du contrôle direct des électeurs et non pas de celui des chambres régionales des comptes.

En réponse, **M. Jean-Pierre Gastinel**, après avoir fait observer que le contrôle de légalité était dans certains cas déficient, a estimé que les chambres régionales des comptes devaient relever certaines irrégularités et en informer le cas échéant le préfet. Il a souligné que les juridictions financières pouvaient de cette manière également mettre en évidence certaines insuffisances de la réglementation en vigueur.

S'agissant de la rédaction des lettres d'observations définitives, **M. Jean-Pierre Gastinel**, tout en reconnaissant que ces lettres ne mentionnaient pas les aspects positifs de la gestion locale, a fait observer que si tel était le cas, une unification des pratiques des différentes juridictions serait nécessaire. Il a estimé qu'il serait difficile de s'engager dans cette voie.

Puis, **M. Jean-Pierre Gastinel** a souligné que le contrôle budgétaire était complexe à la fois pour les élus locaux et pour les représentants de l'Etat.

Après s'être interrogé sur l'idée de mieux impliquer les receveurs et les trésoriers payeurs généraux dans la mise en œuvre des contrôles, **M. Jean-Pierre Gastinel** a fait valoir que la situation financière des collectivités locales était examinée avec attention par les chambres régionales des comptes.

Précisant ensuite les conditions actuelles de saisine pour avis des chambres régionales des comptes, **M. Jean-Pierre Gastinel** a indiqué que les préfets, comme les élus locaux, pouvaient demander le contrôle des collectivités locales ainsi que des sociétés d'économie mixte.

Il a relevé qu'en revanche les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public et les actes pouvant affecter la gestion des collectivités locales ne pouvaient être déférés aux chambres régionales des comptes que par les seuls préfets. Il a souligné, qu'à titre personnel, il était favorable à l'idée d'étendre cette saisine aux élus locaux.

**M. Jean-Pierre Gastinel** a rappelé, par ailleurs, que les présidents et les magistrats des chambres régionales des comptes n'avaient pas de position unanime sur le problème du rôle consultatif de ces juridictions. Il a indiqué à nouveau que certains d'entre eux craignaient un encombrement des juridictions financières qui aboutisse à leur paralysie.

Concernant, enfin, les appréciations d'opportunité qui pouvaient être portées dans le cadre du contrôle de gestion, **M. Jean-Pierre Gastinel** a estimé que les chambres régionales des comptes pouvaient contribuer à une clarification de la gestion locale en favorisant un dialogue constructif avec les élus locaux.

## DELEGATION DU SENAT POUR L'UNION EUROPEENNE

**Mardi 3 juin 1997 - Présidence de M. Jacques Genton, président** - La délégation a tout d'abord **examiné le rapport d'information de M. Christian de La Malène sur les coopérations renforcées dans l'Union européenne.**

Le rapporteur a rappelé la distinction entre les coopérations renforcées organisées en dehors du cadre de l'Union, comme les accords de Schengen ou la coopération aéronautique et spatiale, et les coopérations renforcées se situant dans le cadre de l'Union, comme l'Union économique et monétaire. La Conférence intergouvernementale, a-t-il poursuivi, a seulement traité des coopérations renforcées se situant à l'intérieur de l'Union. Ce thème s'est imposé aux négociateurs, amenés à rechercher un moyen de contourner, dans certains domaines, la contrainte de l'unanimité, et souhaitant par ailleurs, dans l'optique de l'élargissement à l'Est, disposer d'un instrument permettant de concilier ce dernier avec la poursuite de l'approfondissement de la construction européenne.

Puis **M. Christian de La Malène** a souligné que des éléments de flexibilité avaient déjà été introduits dans le fonctionnement de l'Union par le Traité de Maastricht, mais que les négociateurs ne l'avaient alors fait qu'à contrecœur, faute de pouvoir avancer à douze. La perspective d'un recours accru aux coopérations renforcées, malgré la pression commune de la France et de l'Allemagne dans ce sens, se heurte à nouveau aux réticences de certains Etats membres, qui craignent la mise en place d'une Europe " à la carte ", ou la formation de " clubs " dont certains Etats seraient exclus, ou encore une moindre solidarité financière entre Etats membres. Entre les ambitions des uns et les inquiétudes des autres, la présidence néer-

landaise a cherché une voie moyenne consistant à poser des conditions nombreuses et rigoureuses au lancement de coopérations renforcées. Celles-ci seront soumises à de fortes contraintes de fonctionnement et ne concerneront en pratique qu'un nombre restreint de domaines dans le cas du premier pilier ; dans le cas des deuxième et troisième piliers, l'impératif de flexibilité pourrait principalement prendre la forme de solutions spécifiques, adaptées à la nature des problèmes traités par ces piliers.

Au total, a poursuivi le rapporteur, les coopérations renforcées reposeront sur un dispositif relativement complexe et difficile à manier. Il sera politiquement nécessaire, dans la réalité, de maintenir un dialogue étroit entre les Etats participants et les non-participants. L'exemple de l'UEM est là, au demeurant, pour attester de la difficulté à mettre en place et à faire fonctionner, au sein d'un ensemble fondé sur une même participation de tous les membres, un sous-ensemble reposant sur une différenciation : il est clair qu'au moment des choix décisifs, les critères politiques prennent une plus grande importance, et qu'il paraît alors nécessaire de trouver des formules permettant d'éviter une coupure au sein de l'Union.

**M. Christian de La Malène** a estimé que, dans ces conditions, il serait exagérément optimiste de voir dans les coopérations renforcées, du moins telles qu'elles devraient être conçues dans le futur traité, une formule permettant de lever complètement la contradiction latente entre élargissement et approfondissement. Il conviendra même d'être attentif, a-t-il ajouté, à ce qu'une flexibilité aussi encadrée ne serve paradoxalement d'alibi à l'inaction, notamment dans le cas du deuxième pilier. L'idée de départ des coopérations renforcées était de donner aux Etats membres un outil permettant, le cas échéant, à certains d'entre eux de poursuivre certains objectifs sans être entravés par les contraintes et les pesanteurs d'une Union comptant de plus en plus de membres. Le dispositif d'arrivée est tel que, lorsqu'ils voudront mettre en œuvre des coopérations renforcées, les Etats membres resteront sou-



mis à une bonne partie de ces pesanteurs et de ces contraintes. Parce qu'il officialise les coopérations renforcées, un tel schéma risque d'avoir un effet dissuasif vis-à-vis de leur mise en œuvre en dehors du cadre de l'Union mais, ainsi rabattus vers le cadre de l'Union, les Etats en retrouveront en grande partie la logique et les lourdeurs, peu propices à l'action de certains d'entre eux seulement. Si bien qu'il n'est pas certain que le dispositif prévu favorisera effectivement l'affirmation de l'identité européenne sur la scène internationale puisque, en l'absence d'une volonté politique unanime en ce sens, cette affirmation ne peut résulter pour l'instant que de l'action de certains Etats membres.

**M. Xavier de Villepin** s'est inquiété de la complexité du dispositif envisagé, alors que les problèmes à résoudre sont simples et que le souci d'efficacité devrait primer. Par exemple, si l'on veut que l'Union continue à contribuer au maintien de la paix en Bosnie, alors que les Etats-Unis doivent en principe se retirer et que certains Etats membres ne souhaitent pas participer à de telles opérations, il faut disposer d'une formule permettant d'organiser l'action commune des Etats membres qui ne se résignent pas à une reprise possible des hostilités.

**M. Christian de La Malène** a précisé que, dans le cas de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la Conférence s'orientait vers la définition de formes variées de flexibilité, y compris l'action de certains Etats membres au nom de l'Union, mais que la CIG n'avait toujours pas tranché la question de savoir si les coopérations renforcées devraient être autorisées par le Conseil à l'unanimité ou à la majorité qualifiée. Il a à nouveau émis la crainte que le nouveau dispositif ne décourage finalement les coopérations renforcées en dehors de l'Union, tout en les rendant très difficiles à l'intérieur de celle-ci.

Puis, après un large échange de vues, la délégation a **décidé d'autoriser la publication du rapport d'information.**

**La délégation a ensuite examiné le rapport d'information de M. Pierre Fauchon sur " la réforme du troisième pilier de l'Union européenne : vers la construction d'un espace judiciaire européen " .**

Le rapporteur a tout d'abord précisé les grandes lignes de la réforme du troisième pilier qui devrait être décidée à Amsterdam :

- tout d'abord, les accords de Schengen seront intégrés au traité sur l'Union européenne, sous la forme d'un protocole annexé qui organisera une " coopération renforcée " sur la base de " l'acquis de Schengen " (le Royaume-Uni et l'Irlande restant en dehors de ce processus) ;

- ensuite, des matières relevant du troisième pilier seront communautarisées ; il s'agit des règles ayant trait à la libre circulation des personnes : politique d'asile et d'immigration, règles pour le franchissement des frontières intérieures et extérieures ;

- enfin, il est prévu de renforcer le troisième pilier, pour donner plus d'efficacité à la coopération judiciaire et policière dans la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme, la drogue, le blanchiment des capitaux.

**M. Pierre Fauchon** a indiqué qu'il avait concentré son rapport sur le renforcement du troisième pilier. Il a tout d'abord souligné que la criminalité transfrontalière s'appuyait sur l'absence de riposte commune des Etats. Ainsi, certains Etats s'abstiennent de combattre des groupes terroristes qui ont une base logistique sur leur territoire, mais qui commettent leurs attentats dans un autre Etat membre ; de même, la législation de certains Etats membres rend très difficile, ou très longue, la levée du secret bancaire et, dans certains cas, leurs autorités ne paraissent pas empressées de participer à la lutte contre le blanchiment des capitaux ; de même encore, la lutte contre le crime organisé est entravée par l'exigence d'une double incrimination pour une extradition ; autre exemple : le " cavalier seul " d'un Etat membre suffit à gêner la lutte anti-drogue dans l'ensemble de l'Union.

Le rapporteur a ensuite estimé que les réponses intergouvernementales n'étaient pas à la hauteur du problème. Les structures de coordination foisonnent et les niveaux de négociation sont trop nombreux ; dans un même domaine, les différentes mesures à prendre relèvent souvent de procédures de décision différentes ; l'exigence d'unanimité aboutit à une extrême lenteur des travaux. Ainsi, alors que le troisième pilier fonctionne officiellement depuis trois ans et demi, aucune des conventions adoptées n'est encore en vigueur, faute d'une ratification par l'ensemble des Etats membres. Le Conseil a certes adopté un certain nombre d'actions communes, mais celles-ci se ramènent, pour l'essentiel, à des échanges d'informations et de connaissances techniques, et à des programmes d'échanges de fonctionnaires ; enfin, les procédures prévues par le traité pour se rapprocher de la méthode de décision communautaire n'ont pas été utilisées.

Puis **M. Pierre Fauchon** a estimé qu'une lutte efficace contre la délinquance internationale passait par une harmonisation des dispositions pénales applicables aux formes de criminalité ayant une dimension transfrontalière, et par la création d'un ministère public européen, qui pourrait engager des actions sur tout le territoire de l'Union. Les infractions resteraient jugées par les juridictions compétentes des Etats membres ; la Cour de justice serait là pour assurer l'unité d'interprétation des dispositions pénales communautaires, résoudre les différends éventuels concernant leur application et trancher les conflits de compétence.

Le rapporteur a ensuite proposé un schéma pour l'élaboration d'un droit pénal commun, soulignant la nécessité de s'appuyer notamment sur les commissions compétentes des parlements nationaux. En effet, a-t-il poursuivi, le droit pénal est un domaine où il ne s'agit pas d'agréger des intérêts, mais de trancher des questions de principe ; il est donc particulièrement utile que les parlementaires nationaux puissent confronter leurs points de vue et s'exprimer collectivement. Une telle consultation permettrait égale-

ment de vérifier le bien-fondé de l'idée fréquemment alléguée selon laquelle les questions concernées relèvent de prérogatives nationales intangibles. Cette association des parlements nationaux pourrait prendre la forme d'un comité consultatif préparatoire qui serait rattaché à la COSAC, celle-ci étant l'unique organe où sont représentés tous les parlements nationaux, avec également une délégation du Parlement européen. A ce comité participeraient des parlementaires nationaux et européens issus des commissions compétentes, auxquels s'ajouteraient des experts des Etats membres et des personnalités désignées par la Commission européenne. Ce comité devrait en particulier approfondir les problèmes posés par la création d'un ministère public unique et la définition unifiée des délits.

Enfin, **M. Pierre Fauchon** a abordé l'état actuel des négociations de la CIG. Il a indiqué que trois grandes orientations étaient retenues pour améliorer l'efficacité du troisième pilier :

- tout d'abord, une redéfinition de son domaine : allégé des questions de libre circulation, le troisième pilier recevrait de nouvelles compétences (la lutte contre la corruption de dimension internationale ; les politiques et règles en matière de lutte contre la criminalité organisée ; la lutte contre le racisme et la xénophobie ; la lutte contre le trafic de drogue en tant qu'objectif à part entière ; la lutte contre la traite d'êtres humains et les crimes contre les enfants) ;

- ensuite, un renforcement des instruments disponibles : le Conseil pourrait adopter des décisions-cadres visant à rapprocher les législations, y compris en matière pénale, et établir des conventions qui, dès lors qu'elles auraient été adoptées par une majorité des Etats membres, s'appliqueraient à ces mêmes Etats ; par ailleurs, Europol serait doté de compétences opérationnelles ;

- enfin, des dispositions permettraient, sous certaines conditions, à une partie des Etats membres d'organiser entre eux des " coopérations renforcées " pour la mise en œuvre des objectifs du troisième pilier.

Le rapporteur a estimé que ces orientations comportaient des aspects positifs, mais que le compromis proposé par la présidence néerlandaise comportait certaines lacunes :

- les " décisions-cadres " prévues concernent uniquement l'harmonisation des dispositions pénales ; la procédure pénale n'est pas concernée et la base pour la création d'un ministère public européen continue à faire défaut ; la coopération judiciaire reste donc contenue dans un cadre intergouvernemental ;

- le texte précise que les décisions-cadres " ne contiennent pas de dispositions dont le contenu pourrait entraîner un effet direct " ce qui limite la portée unificatrice qu'elles pourraient avoir ;

- surtout, le texte ne précise pas si les décisions-cadres sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée ou à l'unanimité ; la même incertitude subsiste sur les modalités de l'autorisation de mettre en place des coopérations renforcées ;

- enfin, le texte reste muet sur la consultation des parlements nationaux, qui n'est mentionnée que " pour mémoire ".

Le rapporteur a souligné que la France avait proposé des amendements au texte de la présidence néerlandaise. Ces amendements prévoient notamment de donner clairement compétence au Conseil pour adopter à la majorité qualifiée " des mesures visant à l'harmonisation progressive des incriminations et des sanctions dans les domaines de la criminalité organisée transnationale, du terrorisme, de la consommation et du trafic de drogue ". Ces mesures établiraient " les prescriptions minimales applicables progressivement sans préjudice des conditions et dispositions plus contraignantes en vigueur dans ces Etats ".

Le rapporteur s'est félicité de l'accent mis par les négociateurs français sur l'harmonisation des dispositions pénales, mais a regretté que cette démarche n'ait pas été étendue à la procédure pénale, où des raisons tout aussi fortes militent en faveur d'un minimum d'harmonisation. Il a également approuvé la volonté du Gouvernement de permettre une expression collective des parlements nationaux sur les questions relevant du troisième pilier, qui s'effectuerait dans le cadre de la COSAC. Il a précisé que, dans ce cas précis, la COSAC devrait être composée de manière à assurer la représentation des commissions compétentes.

Concluant son propos, **M. Pierre Fauchon** a estimé qu'on ne parviendrait à lutter avec l'efficacité requise contre la criminalité transnationale que par une véritable unification du droit et des procédures : à la "communautarisation" de fait du crime peut seule répondre la communautarisation de la répression. Puis il a exprimé la crainte que la CIG ne marque qu'un progrès limité dans ce sens, alors qu'un "saut qualitatif" serait nécessaire pour se retrouver à la hauteur des problèmes à résoudre. Il a ajouté que, si cette crainte était confirmée, alors il conviendrait d'envisager le lancement de "coopérations renforcées" pour entamer la mise en place effective d'un espace judiciaire européen.

Après un large débat, la délégation a alors **autorisé la publication du rapport d'information.**

**Mercredi 11 juin 1997 - Présidence de M. Jacques Genton, président** - La délégation a **examiné le rapport d'information de M. Nicolas About sur l'évolution de la politique néerlandaise en matière de stupéfiants.**

**M. Nicolas About, rapporteur**, a tout d'abord souligné qu'il avait souhaité faire le point sur la politique néerlandaise en matière de stupéfiants un an après que M. Paul Masson eut formulé des observations fortes et justifiées à ce sujet dans son rapport au Premier ministre sur

les conditions d'application des accords de Schengen. Il a indiqué qu'il s'était rendu aux Pays-Bas où il avait rencontré de nombreuses personnalités et visité le port de Rotterdam et l'aéroport d'Amsterdam Schipol.

Le rapporteur a fait valoir que les Pays-Bas avaient pris au sérieux les remarques formulées par la France et qu'une directive du collège des procureurs de la Reine reconnaissait que la politique néerlandaise en matière de stupéfiants devait évoluer, notamment en ce qui concerne la production massive de cannabis. Il a souligné que trois types d'action démontraient une évolution dans la politique néerlandaise : la mise en place du plan " Victor " à Rotterdam, le vote par le Parlement d'une législation plus répressive en matière de stupéfiants, l'adoption d'une politique pénale plus sévère.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a alors indiqué que le plan " Victor " avait eu pour objectif de réduire les nuisances provoquées par le " tourisme de la drogue " dans la ville de Rotterdam et avait permis de nombreuses interpellations en 1995 et 1996. Evoquant l'évolution de la législation néerlandaise, il a souligné qu'un projet de loi tendait à permettre aux maires de fermer les " coffee-shops ", même lorsqu'ils ne provoquaient pas de nuisances et qu'un autre projet visait à faciliter la fermeture administrative des lieux de vente clandestins de drogues dures. Il a ajouté qu'un projet d'amendement à la loi sur l'opium tendait à interdire la culture sous serre de cannabis.

**M. Nicolas About** a ensuite fait valoir que la politique pénale néerlandaise était désormais plus restrictive et que la directive adoptée le 11 septembre 1996 par le collège des procureurs généraux exigeait une plus grande fermeté des procureurs et apportait des précisions importantes en ce qui concerne la définition de la quantité destinée à l'usage personnel, les critères de tolérance des " coffee-shops ", l'échelle des peines préconisées en fonction des quantités saisies. La directive appelle en outre les procureurs à exercer une vigilance particulière dans la mise en œuvre de l'interdiction de la publicité pour la vente de

cannabis, notamment à l'égard des clients étrangers. Enfin, les condamnations prononcées contre les trafiquants sont de plus en plus lourdes.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a alors souligné que ces évolutions avaient permis une amélioration des relations entre la France et les Pays-Bas. La politique particulière de ce pays a des conséquences fâcheuses pour la France. En effet, quelques dizaines de toxicomanes français vivent aux Pays-Bas et posent un problème humanitaire ; en outre, des centaines de français se rendent régulièrement aux Pays-Bas pour consommer de la drogue et effectuer en retour un trafic à destination en particulier du Nord et de l'Est de la France ; enfin, les Pays-Bas sont devenus le premier fournisseur de drogues dures de la France.

Le rapporteur a observé qu'à la suite d'entretiens entre le Président de la République française et le Premier ministre des Pays-Bas, un groupe de travail avait été créé pour développer la coopération bilatérale en matière de douanes, de justice et de police. En matière douanière, une expérience d'échange de douaniers a été conduite en 1996 ; elle devrait être renouvelée en 1997. La coopération policière a été renforcée par la mise en place dans chaque pays d'un dispositif comprenant un attaché de police et deux officiers de liaison. Cette coopération se heurte au problème de la grande décentralisation de l'organisation de la police néerlandaise. Certains progrès sont cependant perceptibles. Ainsi les demandes de renseignements sont traitées avec plus de célérité qu'auparavant et les opérations de fouille des véhicules conduites avec la Belgique et les Pays-Bas sur les autoroutes ont été réactivées. Enfin, en matière de coopération judiciaire, un système de dénonciation accélérée avec établissement de procès verbaux en deux langues et transmission par fax des procédures a été mis en place par les parquets de Rotterdam, de Breda et de Dordrecht.

**M. Nicolas About, rapporteur**, a indiqué que des zones d'ombre subsistaient néanmoins. Il a estimé que le



discours de santé publique des autorités néerlandaises demeurait ambigu, la distinction entre drogues douces et drogues dures ayant mené à une dépénalisation de fait de la possession des drogues douces pour consommation personnelle. Il existe actuellement environ 25.000 consommateurs de drogues dures aux Pays-Bas et 675.000 consommateurs de drogues douces. L'économie de la drogue représenterait un chiffre d'affaires de 60 milliards de florins. Par ailleurs, le climat de tolérance traditionnel aux Pays-Bas a contribué au développement de la production et de l'exportation de nouveaux stupéfiants. Enfin, la production de drogues de synthèse semble fortement se développer.

Concluant son propos, le rapporteur a estimé que les élus locaux et la population néerlandaise étaient désormais hostiles à la politique de tolérance en matière de stupéfiants. Il a souligné que les Pays-Bas avaient commencé à infléchir leur politique, mais que le poids du passé ne pouvait être effacé en quelques mois. Il a donc souhaité que la France ne relâche pas sa pression au moment où cette politique commence à porter ses fruits.

Au cours du débat, **M. Paul Masson** s'est déclaré en complet accord avec le rapporteur et s'est félicité de la continuité et de la cohérence des travaux du Sénat sur ce sujet. Il a souligné que l'Europe tout entière était concernée par ce problème et qu'il ne s'agissait pas d'une question neutre ou technique, mais d'un danger menaçant la jeunesse des pays européens. Il a estimé que le contexte international en cette matière était très pernicieux, dans la mesure où il est souvent difficile de coopérer avec certains gouvernements d'Amérique latine, d'Asie du Sud-Ouest ou d'Europe de l'Est qui subissent des influences mafieuses.

A propos des Pays-Bas, **M. Paul Masson** a observé que les néerlandais étaient un peuple de commerçants, traditionnellement méfiant à l'égard de toute intervention de l'Etat. Il a rappelé qu'il existait encore, il y a quelques années, deux cents régions de police aux Pays-Bas et que

les communes étaient très soucieuses de préserver leur indépendance. Il a en outre fait valoir qu'il existait un aspect financier non négligeable dans la politique conduite par les Pays-Bas, les taxes prélevées sur les " coffee-shops " rapportant environ six milliards de francs à la collectivité chaque année.

**M. Paul Masson** a enfin rappelé que l'article 71 des accords de Schengen imposait aux Etats membres de lutter contre l'exportation des drogues (y compris le cannabis) et que, si un Etat ne se conformait pas à cette obligation, les autres pouvaient prendre les mesures nécessaires pour que cela ne porte pas atteinte à leurs intérêts.

**M. Pierre Fauchon** a souligné que les approches de coopération policière ne pourraient avoir que des effets limités face à un fléau tel que le trafic de stupéfiants. Observant que le trafic et la consommation de drogues ne concernaient plus seulement certaines banlieues, mais touchaient désormais les zones rurales, il s'est prononcé pour la mise en œuvre d'un droit pénal européen et la création d'un parquet au niveau européen.

**Mme Danielle Bidard-Reydet** a mis l'accent sur les sommes considérables que représentait le trafic de drogue et a souligné la nécessité de s'attaquer au blanchiment de l'argent. Elle a fait valoir qu'on ne pourrait limiter le trafic de stupéfiants qu'en s'attaquant aux bénéficiaires des trafiquants. Elle a enfin rappelé que de nombreuses régions françaises, en particulier la région Nord-Pas-de-Calais, devaient faire face à un afflux massif de drogue en provenance des Pays-Bas.

**M. Jacques Genton, président,** a ajouté qu'on notait également un trafic sensible transitant par le canal latéral à la Loire.

**M. Nicolas About, rapporteur,** a indiqué qu'il avait pu se rendre dans un " coffee-shop " lors de sa mission aux Pays-Bas et que le responsable lui avait indiqué qu'il retirait de son commerce un bénéfice mensuel de 60.000 francs, mais avait refusé de divulguer le prix

auquel il achetait sa marchandise et l'identité de ses fournisseurs. Puis, le rapporteur a proposé de modifier la conclusion de son rapport pour tenir compte des remarques formulées au cours du débat.

**La délégation a alors décidé la publication du rapport d'information.**

La délégation a ensuite **entendu une communication de M. Nicolas About sur le programme d'action communautaire " Service volontaire européen pour les jeunes " (proposition E 774).**

**M. Nicolas About** a indiqué que la Commission européenne avait présenté en décembre 1996 un programme d'action ayant pour objectif de soutenir des activités de service volontaire européen à l'intérieur de la Communauté et dans les pays tiers, des projets de suivi de ces activités ainsi que des actions de coopération européenne visant à développer leur qualité et leur dimension européenne. Il a précisé que la Commission européenne proposait que les activités concernées interviennent dans des domaines tels que l'aide aux personnes, les services sociaux, la protection de l'environnement, la conservation et la mise en valeur du patrimoine, la lutte contre la drogue, la lutte contre le racisme et la xénophobie, les activités artistiques, sportives ou culturelles.

**M. Nicolas About** a souligné que ce programme comportait cinq volets, les deux plus importants étant :

- d'une part, le soutien de projets transnationaux de longue durée (6 mois à un an) et de courte durée (3 semaines à 3 mois) à l'intérieur de la Communauté ;

- d'autre part, le soutien de projets transnationaux dans des pays tiers pour des jeunes résidant dans un Etat membre de l'Union européenne.

**M. Nicolas About** a ensuite fait valoir que, pour la gestion du programme, chaque Etat membre devrait désigner des structures décentralisées appelées à travailler en étroite coopération avec les autorités nationales respon-

sables en matière de jeunesse. La Commission européenne propose que ce programme se déroule sur une période de cinq ans et qu'il soit doté de 60 millions d'écus pour les deux premières années de sa mise en œuvre (1998-1999). L'enveloppe financière pour les années suivantes sera fixée à partir de l'évaluation continue du programme. Le principe de base proposé en matière de financement est celui d'un cofinancement communautaire ne pouvant, en principe, excéder 50 % du coût total du projet. Le programme devrait être ouvert aux pays associés d'Europe centrale et orientale ainsi qu'à Chypre et Malte.

**M. Nicolas About** a alors souligné qu'un projet de résolution du Conseil était annexé au programme, tendant à inciter les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour faciliter la réalisation effective du programme, en particulier en matière de droit de séjour, de protection sociale et de fiscalité.

**M. Nicolas About** a observé que le principe de ce programme paraissait tout à fait positif, dans la mesure où il devrait favoriser utilement la mobilité des jeunes européens au sein de l'Union. Il a souligné que le principe de subsidiarité semblait en l'occurrence respecté, la Communauté étant la mieux placée pour mettre en œuvre un programme qui a un caractère transnational évident. Il a toutefois fait valoir qu'un tel programme ne pourrait réussir qu'avec le concours des Etats et des autorités locales de chacun d'entre eux.

**M. Nicolas About** a ensuite indiqué que le principal problème que pourrait poser le programme " Service volontaire européen " était un problème de coordination. Il existe en effet plusieurs autres programmes communautaires susceptibles de favoriser des actions recoupant celles prévues par le programme " Service volontaire européen ". C'est le cas par exemple du programme Jeunesse pour l'Europe III. Il existe également un programme consacré aux échanges d'étudiants, le programme SOCRATES, et il conviendra de veiller à ce que le service volontaire exclue ce type d'actions. Il existe en outre des

interventions communautaires en faveur de la formation et de l'accès à l'emploi des jeunes soutenues par le fonds social européen. Le Parlement européen et la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne ont tous deux insisté sur la nécessité de veiller à la coordination des différents programmes consacrés à la jeunesse.

**M. Nicolas About** s'est enfin interrogé sur l'opportunité de prévoir la réalisation d'actions de service civil européen dans des pays n'appartenant pas à la Communauté. La participation au programme des pays associés d'Europe centrale et orientale lui a semblé tout à fait compréhensible, dans la mesure où ces pays ont vocation à devenir membres de l'Union. En revanche, la réalisation d'actions dans les pays tiers paraît déborder l'objet du programme.

**M. Nicolas About** a proposé que la délégation adopte des conclusions demandant au Gouvernement de veiller à la coordination entre les différents programmes communautaires relatifs à la jeunesse et exprimant le souhait que les actions de service civil à l'extérieur de l'Union soient limitées aux pays associés d'Europe centrale et orientale.

**M. Christian de La Malène** s'est déclaré très réservé à l'égard de ce programme. Il a souligné la multiplicité et la diversité des domaines dans lesquels interviendraient les actions de service civil et a exprimé la crainte que ce programme n'ait aucune cohérence. Il s'est en outre inquiété de l'importance de l'enveloppe financière proposée par la Commission européenne, observant que les Etats membres de l'Union connaissaient des difficultés financières importantes. Il a enfin fait valoir qu'une telle initiative paraissait inopportune au moment où la France est en train de mettre en place un service volontaire au niveau national.

**M. Nicolas About** s'est déclaré en accord avec M. de La Malène pour estimer que les domaines concernés par les actions de service civil paraissaient beaucoup trop nombreux. Il a estimé que ces actions devraient se limiter

aux services sociaux, à la protection de l'environnement et aux activités artistiques, sportives et culturelles. Il a en revanche souligné qu'un tel programme offrirait l'opportunité aux jeunes européens de découvrir d'autres réalités et d'acquérir une expérience précieuse.

**Mme Danielle Bidart-Reydet** a observé que les lignes de force de ce programme n'apparaissaient pas clairement du fait de la multiplicité des domaines dans lesquels pouvaient intervenir les actions de service civil. Elle a exprimé la crainte que ce programme soit trop ambitieux et a estimé qu'il serait préférable de mobiliser les jeunes français pour résoudre les problèmes de notre pays.

**M. Paul Masson** a tout d'abord rappelé que l'opinion publique s'interrogeait sur le bien-fondé d'un système communautaire jugé trop complexe et qu'elle critiquait désormais la prolifération dramatique d'une administration lointaine. Il a exprimé la crainte qu'un programme de ce type soit inefficace et coûteux et s'est interrogé sur l'opportunité d'une telle initiative.

**M. Pierre Fauchon** a estimé qu'on ne pouvait à la fois reprocher à la construction européenne d'être technocratique et refuser toute initiative visant à lui donner une dimension humaine. Il a souligné que la nécessité de développer cette dimension humaine impliquait la mise en œuvre d'actions destinées aux jeunes européens. Il a observé qu'il paraissait difficile de faire fonctionner un tel programme sans structures administratives et que, si le risque d'inefficacité était réel, il était inhérent à toute action administrative et non seulement à celle de la Commission européenne.

**M. Pierre Fauchon** a ensuite estimé que les actions de service civil conduites en dehors de l'Union devraient être limitées aux pays Associés d'Europe centrale et orientale et a souligné la nécessité de réduire le nombre de domaines dans lesquels pourraient se dérouler les actions de service civil.

**M. James Bordas** a tout d'abord observé que le dialogue national sur l'Europe avait récemment permis à de nombreux jeunes de découvrir la réalité de la construction communautaire. Il a approuvé le principe du programme relatif au service civil, soulignant qu'il était indispensable d'associer la jeunesse à l'aventure européenne. Il a en revanche estimé que ce programme ne devait pas perturber la mise en place du service volontaire français et s'est prononcé pour une réduction du champ d'application du programme.

**M. Nicolas About** a souligné l'intérêt que pourraient présenter les échanges de jeunes effectués dans le cadre de ce programme. Il a rappelé que les communes s'efforçaient d'ores et déjà, à travers le jumelage, de développer ce type d'échanges et qu'une aide communautaire pourrait faciliter ces actions. Il a rappelé que le programme avait été proposé par la Commission européenne à la demande du Conseil européen réuni à Florence en 1996 et qu'une action pilote était actuellement en cours. Il a enfin proposé de compléter son projet de conclusions pour prendre en considération les remarques formulées au cours du débat.

La délégation a alors **adopté les conclusions suivantes, Mme Danielle Bidard-Reydet s'abstenant :**

La délégation du Sénat pour l'Union européenne :

- approuve la mise en œuvre du programme d'action communautaire " Service volontaire européen " ;
- souhaite, compte tenu de la situation financière difficile que connaissent les Etats membres de l'Union européenne, que l'enveloppe financière allouée à ce programme soit substantiellement inférieure à la somme proposée par la Commission européenne ;
- demande au Gouvernement de veiller à la nécessaire coordination entre les différents programmes communautaires relatifs à la jeunesse ;
- estime indispensable, pour des raisons d'efficacité, d'éviter la dispersion des actions conduites dans le cadre

du programme “ service volontaire ” et considère que le champ du programme devrait être limité aux activités artistiques, sportives et culturelles, à la protection de l’environnement et aux services sociaux ;

- souhaite qu’une priorité soit donnée aux actions de service civil à l’intérieur de l’Union européenne et que les actions conduites à l’extérieur de l’Union soient limitées aux pays associés d’Europe centrale et orientale.