

SÉNAT

INTERSESSION D'ETE 1990-1991

Service des Commissions

BULLETIN

DES COMMISSIONS

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
Finances	
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>Caisse des dépôts et consignations</i> <ul style="list-style-type: none"> - Audition de M. Robert Lion, directeur général de la caisse des dépôts et consignations ● <i>Départements et territoires d'outre-mer - Défiscalisation des investissements</i> <ul style="list-style-type: none"> - Communication 	<p>2997</p> <p>3003</p>
Commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985	
<ul style="list-style-type: none"> - Audition de M. Hubert Blanc, préfet, ancien coordonnateur auprès de M. Roland Dumas pour la libre circulation des personnes - Audition de M. Bernard Grasset, directeur général de la police nationale - Audition de M. Jean-Claude Saffache, adjoint de M. Jean-Dominique Comolli, directeur général des douanes - Audition de M. Jean-Marc Sauvé, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur 	<p>3005</p> <p>3007</p> <p>3009</p> <p>3011</p>

	Pages
- Audition de M. François Dopffer, directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides	3014
- Audition de M. Emile Cazimajou, ambassadeur, ancien coordonnateur auprès de M. Roland Dumas pour la libre circulation des personnes	3016
- Audition de M. Bernard Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières	3018

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

Mercredi 10 juillet 1991 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. La commission a d'abord procédé à l'audition de **M. Robert Lion, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations**, sur les résultats de cet établissement en 1990.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé le caractère institutionnel de l'audition du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations lors de la remise au Parlement du rapport de la commission de surveillance relatif aux activités de cet établissement.

M. Robert Lion a indiqué que les résultats de l'année 1990 étaient moins favorables que ceux de l'année précédente, compte tenu des performances de l'économie française pendant cette période (3,4 milliards de francs en 1990, contre 4,6 milliards en 1989) . Il a rappelé en effet que les résultats de la section générale étaient particulièrement dépendants de l'évolution des taux d'intérêt. Il a ajouté que la mauvaise conjoncture avait en outre contraint la Caisse à augmenter ses provisions pour dépréciation des actifs mobiliers.

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a ensuite abordé le problème de la décollecte de l'épargne sur livret A . Celle-ci atteint, en 1990, 52 milliards de francs contre 34 milliards en 1989. Il a toutefois précisé que le recul de la collecte sur livret A paraissait aujourd'hui maîtrisée et que celle-ci progressait même en francs constants sur les dix dernières années.

Abordant le chapitre des missions accomplies par la Caisse, **M. Robert Lion** a souligné les conditions dans

lesquelles l'établissement avait été amené à assurer la bonne liquidité de l'économie française.

En outre, le logement social a été financé à hauteur des engagements inscrits dans le budget de l'Etat ; le programme prévu de 60 000 prêts locatifs aidés a ainsi pu être réalisé. Toutefois, en raison de la décollecte, la caisse des dépôts a dû recourir à des techniques particulières en vue d'assurer le niveau de ressource correspondant aux emplois. C'est ainsi que des collectivités locales se sont vu proposer de rembourser par anticipation des prêts qui leur avaient été accordés par la Caisse. D'autre part, il a été procédé à la titrisation de titres de créances représentant une valeur de 14 milliards de francs. Enfin, la section générale a réalisé le rachat des prêts accordés aux lycées.

M. Robert Lion a par ailleurs indiqué que les deux grandes caisses de retraite dont la Caisse des dépôts assure la gestion (IRCANTEC et CNRACL) n'éprouvaient plus de problèmes aigus d'équilibrage de leurs budgets.

Le directeur général de la Caisse a ensuite exposé les performances de l'établissement dans le secteur concurrentiel. Il a particulièrement insisté sur le rôle de la Caisse dans le développement de certains produits financiers.

Le plan d'épargne populaire a ainsi tout spécialement bénéficié de l'activité du réseau des caisses d'épargne et dans une moindre mesure du réseau de la poste. Sur les 100 milliards d'encours actuellement constatés, 25 % ont en effet été collectés par les réseaux associés de la Caisse des dépôts et consignations.

Les sociétés créées en partenariat avec les réseaux associés (caisse d'épargne écurueil, poste et correspondants du Trésor), ont également vu leurs parts de marché dans les encours de SICAV progresser de 12 % à près de 14 % entre 1989 et 1990. Au premier semestre 1991, ces sociétés font jeu égal avec le Crédit agricole en détenant 15 % du marché. En outre, pour celles d'entre elles qui ont

demandé à bénéficier d'une notation, toutes se sont vu attribuer le triple A.

Enfin, les parts de marché de la Caisse nationale de prévoyance ont également fortement progressé dans le domaine de l'assurance-vie passant de 10 % à plus de 12 % de ce marché. **M. Robert Lion** a souligné le rôle de la réforme de décentralisation initiée en 1987 dans ses bons résultats.

La gestion du portefeuille des titres qu'elle détient a révélé cette année encore la position leader de la Caisse des dépôts et consignations dans beaucoup de départements du marché, en particulier dans celui des opérations en écus. Par ailleurs, les six entreprises publiques qui ont procédé au cours de l'année 1990 à une restructuration de leur dette. se sont toutes tournées vers la Caisse pour obtenir le soutien technique dont elles avaient besoin.

M. Robert Lion a ensuite détaillé les résultats des filiales du groupe de la Caisse des dépôts et consignations.

Il a ainsi indiqué que le Crédit local de France avait connu une évolution positive de ses parts de marché dans le secteur des prêts aux collectivités locales malgré la récession qui affecte le marché de ces prêts. **M. Robert Lion** a, à ce sujet, appelé de ses vœux l'introduction en bourse du Crédit local de France.

S'agissant de la holding Caisse des dépôts-développement (C3D), il a souligné que son résultat était négatif. Les déficits sont particulièrement nets dans les filiales spécialisées dans le service informatique. Le secteur du tourisme de montagne a également connu de très fortes pertes dues aux conditions climatiques défavorables ces dernières années. Il a enfin indiqué que les activités dans le domaine du câble n'atteindraient pas leur point d'équilibre avant plusieurs années et rappelé toutefois que les principaux concurrents de la Caisse connaissaient des difficultés similaires.

Il a ensuite mentionné les secteurs dans lesquels C3D obtenait des résultats positifs : l'immobilier et les activités d'aménagement du réseau routier et autoroutier.

M. Robert Lion a terminé son exposé en rappelant les mutations qui ont affecté en 1990 l'organisation des réseaux associés et des sociétés de partenariat : modification de la loi de 1983 sur l'organisation du réseau des caisses d'épargne et de prévoyance, réforme de la poste, ouverture du capital de plusieurs filiales.

Cette intervention a été suivie d'un large débat au cours duquel sont intervenus MM. Jean Arthuis, Jean Clouet, Henri Collard, Robert Vizet, René Monory, René Ballayer, Roger Chinaud, rapporteur général, et Christian Poncelet, président.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a tenu à souligner l'excellence des équipes constituées par la Caisse des dépôts et le rôle fondamental qui doit être celui de l'établissement, particulièrement dans le domaine de l'épargne. Il a indiqué son souhait que ces deux considérations soient prises en compte dans les propositions qui seront formulées par le groupe de travail, constitué au sein de la commission, sur les métiers, les structures et le statut de la Caisse des dépôts et consignations.

Mme Hélène Ploix, directeur adjoint de la Caisse des dépôts et consignations, en réponse à une question de M. Jean Clouet, a indiqué les règles relatives à la rémunération des dépôts effectués par les particuliers auprès des caisses d'épargne dans les autres pays d'Europe occidentale.

Elle a d'autre part détaillé le mécanisme de la titrisation de plus en plus fréquemment utilisé par la Caisse pour assurer la liquidité du système des prêts au logement.

En réponse à une question de M. Henri Collard, **M. Jacques Guerber directeur du crédit et de l'action commerciale au Crédit local de France**, a précisé que

l'augmentation du montant de la garantie assurée par les collectivités locales concernées pour la construction du pont de Normandie, était simplement le résultat d'une clarification, mais que la nature des engagements n'avait pas changé depuis 1987.

S'agissant des sociétés d'économie mixte, il a souligné, à la suite de nombreux intervenants, que la quasi-totalité d'entre elles étaient bénéficiaires. Il a toutefois confirmé que si les collectivités locales ne pouvaient plus bénéficier à l'avenir du remboursement de la taxe à la valeur ajoutée versée par les sociétés d'économie mixte agissant en tant que mandataires de ces collectivités, le rôle des sociétés d'économie mixte pourrait être sérieusement remis en cause.

Sur les problèmes spécifiques de la ville d'Angoulême, il a souligné la difficulté rencontrée par la Caisse pour évaluer précisément la réalité de la situation financière de cette ville. Il a notamment indiqué qu'une grande partie des engagements de la municipalité n'apparaissait pas dans ses documents comptables. Il a estimé toutefois que cette affaire pouvait contribuer à assainir le marché des prêts aux collectivités locales en incitant les organismes prêteurs à plus de prudence.

En réponse à une question de M. Jean Arthuis, **M. Robert Lion** a indiqué qu'une procédure de certification des comptes annuels de la Caisse des dépôts et consignations par la Cour des comptes était depuis quelques temps à l'étude. Il a précisé que cette procédure pourrait être mise en place d'ici un an.

Revenant sur la question des sociétés d'économie mixte, il a rappelé que la Caisse des dépôts faisait avant tout valoir auprès des collectivités locales qui demandaient sa participation, ses qualités d'expertise. Il n'est, par conséquent, pas exact de dire que la Caisse contracte avec les collectivités locales sur la base des facilités de paiement qu'elle pourrait, le cas échéant, leur accorder.

M. Robert Lion a, par ailleurs, souhaité qu'à l'avenir les engagements des collectivités locales, y compris les engagements hors bilan, fassent l'objet d'une présentation consolidée. A son avis, la situation actuelle est également le résultat de la diversification, apparue dans les années 1980, des établissements faisant fonction de prêteurs. Il a toutefois tenu à souligner que les finances des collectivités locales françaises présentaient, par comparaison avec leurs équivalents d'autres pays européens, un caractère sain.

En réponse à des questions de M. René Monory et de M. Roger Chinaud, rapporteur général, **M. Robert Lion a** estimé que le mouvement de décollecte de l'épargne utilisée en vue du financement du logement social était aujourd'hui maîtrisée. Il a fait valoir que le livret A demeurait un produit d'excellente qualité pour l'épargnant, le capital déposé étant intégralement garanti par l'Etat.

Interrogé par M. Robert Vizet, sur le fonctionnement des prêts locatifs aidés (P.L.A.), il a souligné à quel point le système actuel lui paraissait rigide : il n'existe en effet qu'un seul taux et une durée uniforme de remboursement de ces prêts. Il a ainsi estimé que l'on pouvait faire plus de prêts pour la construction de logement sociaux à partir de la même enveloppe de financement budgétaire et un volume similaire de ressources prélevées sur le livret A. Il faut pouvoir varier les modalités des prêts en fonction des types d'opération et de leur localisation.

En réponse à une question du même intervenant, il a confirmé que le montant des prélèvements de compensation effectués par l'Etat sur le résultat de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales représentait 10,5 milliards de francs, soit 45 % du total des pensions versées. Il a d'autre part indiqué que cette caisse de retraite avait un résultat légèrement positif en 1990 et que les perspectives de maintien de cet équilibre étaient sans doute meilleures que celles constatées dans d'autres établissements similaires,

compte tenu d'une population active contributive encore très importante.

Enfin, **M. Robert Lion** a abordé, à la demande de **M. Roger Chinaud**, rapporteur général, qui s'étonnait de l'extrême diversité des activités dans lesquelles est présente la Caisse des dépôts et consignations, le contenu de ces activités. Il a en particulier justifié la participation de la Caisse des dépôts aux opérations de câblage télévision de plusieurs villes de France par le rôle traditionnel de la caisse dans le développement et le financement de tous les services nouveaux que les collectivités locales décident de mettre en oeuvre.

En conclusion de son propos, répondant à une question de **M. Jean Clouet**, il a souligné la très grande diversité des activités du groupe de la Caisse des dépôts et consignations dans le secteur de la voirie routière et autoroutière.

La commission a ensuite entendu une communication de **M. Henri Goetschy**, rapporteur spécial des crédits des départements et territoires d'outre-mer sur le régime de défiscalisation des investissements dans les collectivités d'outre-mer.

A titre liminaire **M. Christian Poncelet**, président, a rappelé que les départements d'outre-mer bénéficient depuis vingt ans d'un régime fiscal spécifique afin d'aider leur développement. Il a évoqué les craintes que suscite une éventuelle remise en cause de ce régime fiscal.

M. Henri Goetschy a brièvement décrit le système adopté en 1986 dans le but de promouvoir les investissements outre-mer. Ce système est double avec, d'une part, pour les entreprises un régime de déduction du bénéfice imposable du montant des investissements réalisés (article 238 bis HA du code général des impôts) et, d'autre part, pour les particuliers un régime de réduction d'impôt égal à une fraction de l'investissement en logement réalisé (article 199 undecies).

M. Henri Goetschy a évoqué les interrogations qu'a suscitées l'application de ce dispositif qui permet notamment l'exonération totale d'un certain nombre de contribuables à haut potentiel fiscal. En dépit de ce côté critiquable, **M. Henri Goetschy** a estimé que selon les premiers contacts et une première analyse, les effets du dispositif étaient variables selon les secteurs et selon les départements mais parfois spectaculaires.

Selon le rapporteur spécial, le système a permis de combler un retard dans le développement du parc hôtelier à Saint-Martin et la création de produits touristiques nouveaux, tels que le bateau de plaisance. Ces succès tendent à irriguer l'ensemble de la région et la Guadeloupe et la Martinique pourraient à leur tour retirer des bénéfices des mesures de défiscalisation. La modestie des résultats dans certains secteurs pourrait également dépendre, selon le rapporteur spécial, du degré d'intervention de l'administration, qui a pu freiner certains projets.

M. Henri Goetschy a considéré que, malgré quelques effets pervers, la réussite du dispositif paraissait acquise, à la triple condition d'éviter toute mesure contraignante, de maintenir le système en vigueur jusqu'au terme prévu (1996), et de rechercher quelques améliorations notamment en développant la formation des personnels.

En conclusion, **M. Henri Goetschy** a estimé qu'une éventuelle remise en cause de ce dispositif se traduirait, pour un effet budgétaire très limité, par des conséquences néfastes pour le développement économique des collectivités d'outre-mer.

**COMMISSION DE CONTROLE
CHARGÉE D'EXAMINER LA MISE EN PLACE ET
LE FONCTIONNEMENT DE LA CONVENTION
D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN
DU 14 JUIN 1985 (1)**

Jeudi 25 juillet 1991 - Présidence de M. Paul Masson, président - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Hubert Blanc, préfet, ancien coordonnateur auprès de M. Roland Dumas pour la libre circulation des personnes.

Après que M. Paul Masson, président, eut rappelé les dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiées par la loi du 20 juillet 1991 et indiqué les conditions de publicité des auditions décidées par la commission, M. Xavier de Villepin, rapporteur, a interrogé M. Hubert Blanc sur trois aspects de la convention d'application de l'accord de Schengen : la

(1) Cette publication d'un compte rendu sommaire des auditions d'une commission d'enquête au bulletin des commissions résulte d'une décision explicite de la commission de contrôle créée par le Sénat le 26 juin 1991 et constitue la première application des dispositions de l'article 8 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires. Aux termes de cet article, "les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix". Cette publication au bulletin n'est qu'une des modalités de publicité arrêtées par la commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

politique des visas, le rôle du comité exécutif et la coopération judiciaire.

M. Hubert Blanc, ayant précisé son rôle au cours de la négociation de la convention, a remarqué qu'en matière de visas, celle-ci avait été rédigée dans l'optique d'un renforcement de la politique d'harmonisation amorcée à la suite même de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, ainsi que dans le cadre du comité "ad hoc" sur l'immigration fonctionnant au sein de la Communauté européenne. Les pays signataires sont ainsi parvenus à un accord sur une liste commune de pays soumis à l'obligation de visas, cette liste gardant toutefois un caractère évolutif. Des négociations intergouvernementales ont également été menées ayant pour objectif une harmonisation des conditions matérielles de délivrance et d'instruction des demandes de visas, sur la base de critères communs aux Etats parties.

A la demande de **M. Paul Masson**, président, **M. Hubert Blanc** a précisé que ces principes communs devraient être retranscrits en droit français par la voie d'une circulaire interne.

En réponse aux questions de **MM. Xavier de Villepin**, rapporteur, **Charles Lederman**, vice-président, et **Bernard Laurent** concernant la liste commune des pays soumis aux visas il a rappelé que chaque pays membre gardait le droit de déroger à cette liste pour son propre compte, et que le principe de la réciprocité devrait être systématiquement appliqué.

Sur une remarque de **M. Marc Lauriol**, **M. Hubert Blanc** a par ailleurs constaté que cette politique d'harmonisation des visas constituait une des conditions de l'entrée en application du principe communautaire de libre circulation.

Concernant le comité exécutif, **M. Hubert Blanc** a rappelé qu'il s'agissait de la pérennisation de l'organisation mise en place au moment de la négociation de la convention et que ses décisions ne s'imposeraient pas

directement dans l'ordre juridique interne. Son fonctionnement s'articule autour de réunions semestrielles des ministres compétents ainsi que d'échanges de vues réguliers dans le cadre du groupe central de suivi réunissant les fonctionnaires responsables permanents de chaque pays. S'y ajoutent un certain nombre de groupes de travail techniques, dont **M. Hubert Blanc** a précisé le rôle à la demande de **MM. Paul Masson, président et Marc Lauriol**. Il a par ailleurs affirmé, en réponse à l'interrogation de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, que le contrôle des Etats sur les travaux du comité exécutif serait assuré de manière permanente. Au sujet de la coopération judiciaire, il a souligné que les dispositions juridiques mises en place par la convention étaient de portée modeste et que leur application se ferait dans le cadre de réunions des ministres de la justice.

M. Paul Masson, président, s'est enfin interrogé sur la compatibilité des décisions récentes, prises par le Conseil des ministres français en vue du renforcement du contrôle des flux migratoires, avec le dispositif Schengen. En réponse au président, **M. Hubert Blanc** a reconnu en l'espèce l'utilité d'une concertation.

MM. Charles Lederman, vice-président, Marc Lauriol et Bernard Laurent se sont en outre inquiétés des difficultés que seraient susceptibles de poser les différents degrés de sévérité des contrôles nationaux. **M. Hubert Blanc** leur a répondu que la législation sur les étrangers restait, pour le moment, de la compétence nationale. Il a cependant constaté, en conclusion, qu'à terme, l'"esprit de Schengen" devrait conduire à une harmonisation des politiques d'immigration des Etats parties à la convention.

La commission a ensuite entendu **M. Bernard Grasset, directeur général de la police nationale**.

Répondant aux questions de **MM. Paul Masson, président, Xavier de Villepin, rapporteur, Jean Delaneau, vice-président, et Bernard Laurent**, **M. Bernard Grasset** a tout d'abord évoqué les modalités

du contrôle qui seraient désormais opérées à l'intérieur des frontières nationales après la mise en place des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

M. Bernard Grasset a ainsi estimé que, indépendamment des contrôles d'identité, la police nationale et la gendarmerie disposaient de moyens adaptés pour identifier et rechercher des personnes en situation irrégulière.

Un débat s'est alors instauré, auquel ont également participé **MM. Marc Lauriol, François Autain, Jean-Pierre Bayle, vice-président, et Charles Lederman, vice-président**, sur l'accroissement possible des contrôles d'identité destinés notamment à vérifier les déclarations obligatoires souscrites par les étrangers circulant à l'intérieur de l'espace Schengen.

S'agissant des conditions du redéploiement inévitable des personnels de la Police de l'Air et des Frontières (P.A.F.), **M. Bernard Grasset** a indiqué que celui-ci ne poserait pas de problème majeur : un tiers des effectifs de la P.A.F. actuellement en fonction aux frontières terrestres nationales serait réaffecté dans les départements frontaliers, ainsi que dans les aéroports où les besoins sont grands.

M. Bernard Grasset a estimé que ce redéploiement serait opérationnel entre 1993 et 1994, comme l'ensemble du dispositif.

Le directeur général de la police nationale a ensuite rappelé que des officiers de liaison seraient échangés entre les pays parties et que des détachements de policiers français dans des aéroports étrangers seraient possibles.

En réponse à **M. Paul Masson, président**, **M. Bernard Grasset** a précisé que l'homogénéisation des contrôles aux frontières extérieures serait définie le plus clairement possible par le comité exécutif et contrôlée par les officiers de liaison sur place.

A une question de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur l'avenir des saisies de stupéfiants aux

frontières nationales, **M. Bernard Grasset** a reconnu qu'en 1990, 43 % de l'héroïne et 18 % de la cocaïne avaient fait l'objet de saisies aux frontières nationales. Il a précisé que les transports de stupéfiants étaient de plus en plus effectués par bateau ou container plombé ; les nouvelles modalités de contrôle ne poseraient cependant pas de problèmes majeurs à cet égard.

M. Bernard Grasset a également évoqué les nouvelles filières de la drogue impliquant une coopération policière accrue avec l'Espagne, l'Italie et l'Allemagne.

Débatant enfin avec **MM. Paul Masson, président, Xavier de Villepin, rapporteur et Jean Delaneau, vice-président**, de la procédure de déclaration obligatoire prévue par la convention d'application, **M. Bernard Grasset** a indiqué que les conditions de son application - lieu, moment ou contenu de cette déclaration-, n'étaient pas encore définies.

Une cellule de réflexion spécifique, a ajouté **M. Bernard Grasset**, a été mise en place au ministère de l'intérieur pour préparer l'application de ces dispositions. Il a enfin indiqué que la circulaire concernant les conditions de délivrance des visas était prête.

La commission a ensuite procédé à l'**audition de M. Jean-Claude Saffache, adjoint de M. Jean-Dominique Comolli directeur général des douanes.**

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a interrogé **M. Jean-Claude Saffache** sur les conséquences de l'accord de Schengen sur l'organisation des contrôles dans les ports maritimes, la lutte contre le trafic de drogue et l'affectation des personnels des douanes.

M. Jean-Claude Saffache a tout d'abord rappelé que la mise en oeuvre de l'accord de Schengen entraînait un allègement des contrôles aux frontières internes, s'accompagnant d'un renforcement des contrôles aux frontières externes. A cette fin, la direction des douanes a amorcé un redéploiement de ses effectifs qui a touché 15 % du personnel au cours des trois dernières années ; ce

redéploiement tend à alléger la présence aux frontières internes et à la renforcer dans les aéroports et les ports maritimes, de façon à assurer notamment un contrôle plus efficace des voyageurs transportés par ferry. En outre, 1.600 emplois ont été supprimés en quatre ans.

En réponse à **M. Auguste Cazalet** qui s'est inquiété des conséquences pratiques de ce redéploiement pour les douaniers, **M. Jean-Claude Saffache** a assuré qu'il s'était opéré dans des conditions "assurant la paix sociale".

Aux questions de **MM. Xavier de Villepin, rapporteur et Jean-Pierre Bayle, vice-président**, concernant les répercussions de la convention en matière de lutte contre les stupéfiants, **M. Jean-Claude Saffache** a répondu qu'il existait une clause de sauvegarde permettant à un Etat partie de prendre des mesures pour s'opposer à l'importation de drogue ; les Pays-Bas, dont la législation en matière de stupéfiants est plus libérale que celle des autres Etats parties, se sont engagés à prendre des mesures pour prévenir l'exportation de drogue à partir du territoire néerlandais.

M. Bernard Seillier s'est ensuite enquis des modifications des méthodes de travail des douanes rendues nécessaires par l'entrée en vigueur du dispositif Schengen, notamment au regard des "livraisons contrôlées".

M. Jean-Claude Saffache a souligné que les contrôles systématiques aux frontières seraient remplacés par des contrôles sélectifs et mobiles s'opérant en retrait des frontières, sans que l'adoption d'un dispositif juridique nouveau ne soit nécessaire à cette fin. Les cellules de renseignement chargées d'établir des profils de risque et présentes notamment sur les ports, seront en outre renforcées. **M. Jean-Claude Saffache** a par ailleurs signalé qu'un projet de loi actuellement en préparation et relatif aux "livraisons surveillées" de drogue, permettrait de renforcer les garanties juridiques accordées aux agents des douanes.

M. Bernard Laurent a fait part de son inquiétude quant à l'impact des réductions d'emplois sur l'efficacité de la politique des douanes.

M. Charles Lederman, vice-président, s'étant interrogé sur la compatibilité des mesures prises au regard du Traité de Rome, **M. Jean-Claude Saffache** a rappelé que la Commission des Communautés avait été associée en permanence aux négociations et que les contrôles d'ordre public restaient de la compétence nationale.

En réponse à une question de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, concernant les modalités d'application pratique de la coopération en matière de lutte contre les stupéfiants prévue à l'article 71 de la convention, **M. Jean-Claude Saffache** a enfin précisé qu'il appartiendrait à chaque Etat partie de prendre les mesures nationales qui s'imposent pour un contrôle efficace et que la coopération administrative en la matière, comprenant notamment le développement des échanges de renseignements, avait été renforcée au sein de la Communauté des Douze.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a ensuite entendu **M. Jean-Marc Sauvé, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur**.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a interrogé **M. Jean-Marc Sauvé** sur deux points : les modalités de la déclaration obligatoire que devront souscrire les ressortissants d'Etats tiers circulant dans l'espace Schengen, et le traitement des demandes d'asile.

M. Jean-Marc Sauvé a tout d'abord rappelé que la déclaration obligatoire n'était qu'une disposition parmi d'autres prévues dans la convention d'application et destinées notamment à contrôler les flux migratoires.

M. Jean-Marc Sauvé a insisté sur le fait que la déclaration obligatoire que la France entend faire souscrire à la frontière même n'est pas un contrôle lequel

est supprimé par l'article 2 de la convention mais est "susceptible de déboucher sur un contrôle".

M. Jean-Marc Sauvé a indiqué qu'il conviendra de définir en premier lieu les étrangers auxquels la déclaration obligatoire sera imposée : ressortissants d'Etats tiers ou d'Etats soumis à obligation de visa ; ensuite d'arrêter les sanctions du non-respect de l'obligation de déclaration, qui sera assimilable à un délit de franchissement irrégulier de frontières ; enfin, de préciser les modalités pratiques du recueil de la déclaration.

Répondant à **M. Paul Masson, président**, **M. Jean-Marc Sauvé** a indiqué que des informations relatives aux ressources du déclarant pourraient figurer sur le formulaire, tout en précisant que la convention d'application prévoit l'obligation de ressources en cas de franchissement de frontière.

M. Jean-Marc Sauvé a précisé à **M. Charles Lerderman, vice-président**, que ces déclarations obligatoires feraient l'objet elles-mêmes d'un contrôle en tant que de besoin. En outre il a spécifié que le contrôle des personnes relèverait des brigades frontalières mobiles de la Police de l'Air et des Frontières (P.A.F.), postérieurement au passage frontalier.

M. Jean-Marc Sauvé a ensuite abordé le traitement des demandes d'asile, tel qu'il figure dans le dispositif de la convention. Le chapitre VII, qui institue le principe de la réadmission des demandeurs d'asile d'un Etat partie vers un autre Etat partie, prévoit un système d'échange d'information et de demandes de réadmission. Le but poursuivi, a précisé **M. Jean-Marc Sauvé**, consistera à définir des règles pratiques communes et à veiller à ce que des procédures permettent, dans chaque Etat, une application équivalente des engagements. Il suppose une vérification périodique et réciproque, pour chaque partie, de l'exacte application des dispositions conventionnelles par toute autre partie.

Répondant aux questions de **MM. Charles Lederman, vice-président, Bernard Laurent et Marc Lauriol, M. Jean-Marc Sauvé** a rappelé que l'éventuel non-respect, par une partie, de la convention, serait réglé par le comité exécutif et non par une procédure juridictionnelle autonome. Il a spécifié que la convention de Schengen reconnaissait la supériorité des dispositions de la Convention de Genève sur les réfugiés par rapport à ses propres dispositions.

M. Jean-Marc Sauvé a rappelé que l'Etat considéré comme responsable dans le cadre d'une demande d'asile sera celui qui aura été le plus impliqué dans l'entrée du demandeur au sein de l'espace Schengen. Il a également souligné que les dispositions de la convention écartaient le risque des demandes d'asile multiples.

Répondant enfin à **M. Xavier de Villepin, rapporteur, M. Jean-Marc Sauvé**, estimant que les conditions d'application de la convention ne seraient pas réunies avant 1993, a par ailleurs indiqué les modifications législatives qu'entraînerait la mise en place de la convention.

Tout d'abord, un projet de loi portant modification de l'ordonnance de 1945 sur les conditions d'entrée et d'éloignement des étrangers permettra de traiter le signalement d'un étranger non admissible, inscrit par une autorité étrangère, au système d'information Schengen (S.I.S.).

Un second projet de loi permettra d'autre part de prévoir les sanctions en cas de défaut de la déclaration obligatoire de la part des ressortissants d'Etats tiers circulant dans l'espace Schengen.

Un troisième projet de loi prévoira la prise en charge obligatoire, par le transporteur, d'un étranger dont l'entrée est refusée, ainsi que les sanctions pénales applicables aux transporteurs concernés.

Enfin, une réglementation nouvelle devra être mise en place en ce qui concerne les armes et munitions.

La commission a ensuite entendu **M. François Dopffer**, directeur de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.).

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a tout d'abord interrogé **M. François Dopffer** sur les modifications apportées par la convention de Schengen à la procédure française de traitement des demandes d'asile.

En préambule, **M. François Dopffer** a souligné que la plupart des demandeurs d'asile transitaient par un Etat voisin avant d'arriver en France et qu'en conséquence l'O.F.P.R.A. devrait voir le nombre global de dossiers à traiter diminuer. Il reviendra aux préfetures, dans un premier temps, de déterminer l'Etat qui devra être saisi de la demande d'asile, au vu des documents de voyage de l'étranger concerné.

L'O.F.P.R.A. pourra cependant, lors de l'instruction, déclarer irrecevable la demande d'un étranger s'avérant s'être introduit dans l'espace Schengen par le territoire d'un autre Etat partie à la convention. Une cellule interministérielle ayant accès aux différents fichiers pourrait être instituée pour gérer les relations avec les Etats partenaires, l'O.F.P.R.A. envisageant par ailleurs la création d'une division des affaires européennes.

La procédure d'instruction au fond restera, quant à elle, inchangée et l'O.F.P.R.A. ne devrait pas connaître de problèmes d'effectifs ou de moyens pour mener à bien cette adaptation.

Répondant à une question de **M. Charles Lederman**, vice-président, concernant le volume de travail futur de l'O.F.P.R.A., **M. François Dopffer** a remarqué que la diminution du nombre de demandes serait compensée par une modification de la nature des tâches.

Il a, par ailleurs, déclaré, en réponse à **M. Bernard Laurent**, que les délais d'instruction de l'O.F.P.R.A. s'étaient considérablement réduits au cours de la période récente et que le stock d'affaires en instance devrait être résorbé d'ici la fin de l'année 1991.

M. Jean-Pierre Bayle, vice-président, ayant évoqué le problème de la responsabilité des transporteurs, **M. François Dopffer** a rappelé, d'une part, que le ministère des affaires étrangères gérait la procédure de l'asile à l'étranger et, d'autre part, que l'étranger arrivant en France sans visa pouvait toujours utiliser la procédure de demande d'asile, l'O.F.P.R.A. statuant ultérieurement en vue d'accorder le statut de réfugié.

Aux questions de **MM. François Autain et Paul Masson, président**, concernant la survenue éventuelle de différends entre Etats parties quant à la compétence pour le traitement de la demande d'asile, **M. François Dopffer** a répondu que l'arbitrage de tels différends ne pourrait relever que du comité exécutif.

Sur la demande de **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, il a par ailleurs indiqué que l'O.F.P.R.A. n'était pas associé à la préparation du projet de loi tendant à modifier l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et d'éloignement des étrangers.

M. Paul Masson, président, s'étant interrogé sur l'existence d'organismes équivalant à l'O.F.P.R.A. dans les autres Etats parties à la convention, **M. François Dopffer** a constaté que de tels organismes n'existaient pas, pour le moment, en Italie et en Espagne, et que ces pays devraient prendre les mesures nécessaires à un traitement efficace des demandes d'asile.

En réponse à **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, il a également dressé le bilan des efforts faits par l'O.F.P.R.A. en vue d'un recrutement et d'une formation adéquats de son personnel.

M. Paul Masson, président, a ensuite évoqué les conséquences, pour l'O.F.P.R.A., des mesures récemment annoncées en vue du renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine.

Dans ce cadre, l'O.F.P.R.A. est disposé, selon **M. François Dopffer**, à mettre à la disposition du ministère des affaires étrangères quelques conseillers

techniques qui seraient détachés dans les aéroports, la décision d'admission sur le territoire restant de la compétence du ministère de l'intérieur.

L'accès automatique des demandeurs d'asile au marché du travail, disposition actuellement spécifique à la France, devrait en outre être prochainement supprimé par voie réglementaire. Cette dernière mesure, et plus particulièrement sa nature juridique, a suscité un large débat entre MM. Charles Lederman, vice-président, Marc Lauriol et François Autain.

Enfin, en réponse à diverses questions de MM. Bernard Seillier, Xavier de Villepin, rapporteur et Jean-Pierre Bayle, vice-président, M. François Dopffer a précisé que la France jouissait désormais des délais d'instruction des demandes d'asile les plus courts de l'espace Schengen, qu'il n'y avait pas de corrélation évidente entre les crises politiques survenant dans certains pays et le nombre de demandes d'asile en provenance de ces mêmes pays, et que les spécificités des demandes d'asile variaient dans chaque pays européen.

Puis la commission a entendu M. Emile Cazimajou, ambassadeur, ancien coordonnateur auprès de M. Roland Dumas pour la libre circulation des personnes.

Après avoir rappelé les conditions dans lesquelles il avait pris part à la négociation de la convention d'application à partir de 1987, M. Emile Cazimajou a abordé la question de la déclaration obligatoire.

M. Emile Cazimajou a situé l'origine de cette disposition, jugée par lui peu satisfaisante, dans la ferme volonté des Etats du Bénélux de ne pas renoncer à leur régime spécifique d'inscription sur les registres d'établissements hôteliers ou de campings. La France, quant à elle, manifestait à l'époque, son opposition au rétablissement des fiches d'hôtels. En 1988, un arbitrage a abouti à une instruction, donnée au négociateur, d'obtenir que tout étranger entrant sur le sol français soit astreint à

une déclaration pouvant faire l'objet ultérieurement d'un contrôle après le franchissement de la frontière.

M. Emile Cazimajou a estimé que les difficultés de mise en oeuvre de cette disposition sont liées aux conditions de sa naissance. Il a précisé que les responsables français auraient préféré, dans un premier temps, limiter la libre circulation, comme pour les conventions, aux seuls ressortissants communautaires, les ressortissants d'Etats tiers restant soumis au dispositif traditionnel. Il a toutefois reconnu que cette dernière procédure aurait été d'une application particulièrement difficile.

En réponse à **MM. Paul Masson, président, et Jean Delaneau, vice-président, M. Emile Cazimajou** a indiqué qu'il avait reçu, sur cette affaire, des instructions différentes de deux ministres de l'intérieur successifs.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a ensuite interrogé **M. Emile Cazimajou** sur les conditions de création du comité exécutif.

M. Emile Cazimajou a fait remarquer qu'il importait, dans le cadre d'une négociation intergouvernementale, de ne pas évoluer vers un niveau supranational où les difficultés auraient été insurmontables. Telle fut, a précisé **M. Emile Cazimajou**, la raison principale qui a conduit à la création de cet organe gestionnaire dénommé comité exécutif.

En réponse à **M. Xavier de Villepin, rapporteur**, sur les participations italienne, espagnole et portugaise, **M. Emile Cazimajou** a indiqué qu'il avait estimé plus sage d'attendre que l'accord ait été conclu entre les cinq premiers Etats avant d'ouvrir la négociation à l'Italie. S'agissant de l'entrée de l'Espagne et du Portugal au sein du dispositif, **M. Emile Cazimajou** a rappelé que ces pays devraient, à terme, instituer des visas pour les ressortissants de nombreux pays d'Amérique du Sud.

Avec **M. Paul Masson, président, M. Emile Cazimajou** a évoqué les réactions des membres de la

Commission des Communautés au processus Schengen. Il a expliqué que certains membres de la Commission, ayant perçu le succès de la procédure intergouvernementale utilisée dans ce domaine, ont espéré que les mesures adoptées seraient un exemple pour les Douze. En revanche, il a estimé, qu'à son avis, certains services de la Commission ont pu considérer avec amertume l'aboutissement du processus Schengen.

Enfin, la commission a procédé à l'audition de **M. Roger Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières.**

M. Xavier de Villepin, rapporteur, a interrogé **M. Roger Lejeune** sur trois points particuliers : la réorganisation des contrôles aux frontières, notamment au moyen des unités mobiles, le renforcement des contrôles dans les aéroports et les perspectives de redéploiement des personnels.

Concernant les contrôles aux frontières, **M. Roger Lejeune** a confirmé la suppression prévue des contrôles fixes aux frontières terrestres intérieures à l'espace Schengen, auxquels sera substituée une surveillance des zones frontalières organisée par l'intermédiaire d'unités mobiles associant inspecteurs (O.P.J.) et gardiens de la Paix (A.P.J.), travaillant dans le cadre des départements. La coopération internationale, déjà importante en matière de lutte contre le trafic de drogue et le terrorisme, sera renforcée notamment grâce à l'institution prévue d'agents de liaison, qui bénéficieront d'une grande liberté de mouvement.

Répondant à une question de **M. Bernard Laurent** sur les possibilités de contrôle des ressortissants français, **M. Roger Lejeune** a par ailleurs précisé que, si les contrôles systématiques aux frontières internes étaient amenés à disparaître, les moyens de contrôle existant aux frontières externes seraient, quant à eux, maintenus, nonobstant l'existence des contrôles d'identité opérés sur le territoire national.

Au sujet des aéroports, **M. Roger Lejeune** a souligné la nécessité d'un renforcement des effectifs pour un contrôle efficace des passeports et des visas. Il a, en outre, signalé le très fort développement des faux documents de voyage, appelant la mise en place d'une coopération opérationnelle entre les différents services de police nationaux.

En réponse à **M. Paul Masson, président**, concernant la réserve émise par les Pays-Bas sur les délais liés aux aménagements aéroportuaires, **M. Roger Lejeune** a émis l'hypothèse de motifs financiers.

MM. Paul Masson, président, et Jean Delaneau, vice-président, ayant évoqué le problème du contrôle des vols avec escales et la définition de la notion de transit, **M. Roger Lejeune** a rappelé que le Gouvernement venait de décider l'instauration d'un visa de transit aéroportuaire.

Quant au redéploiement des personnels, **M. Roger Lejeune**, interrogé par **M. Paul Masson, président**, a annoncé qu'un plan devrait être rendu public au début de l'automne. La reconversion des personnels, déjà amorcée, devra se faire de façon très progressive, avec pour objectif une décrue modérée du nombre de fonctionnaires présents sur les frontières terrestres, et un accroissement des effectifs dans les aéroports et dans quelques grands ports maritimes. Les agents actuellement chargés des contrôles aux frontières terrestres seront peu à peu réorientés vers des missions de surveillance des zones frontalières et de lutte contre l'immigration clandestine.

Un redéploiement au profit de la police urbaine sera également possible. Cependant, en réponse à une interrogation de **M. Jean Delaneau, vice-président**, **M. Roger Lejeune** a souligné qu'aucune réduction des effectifs de la police de l'air et des frontières n'était actuellement évoquée.

Enfin, en réponse à **M. Paul Masson, président**, **M. Roger Lejeune** a précisé le contenu du manuel

commun élaboré à l'intention de l'ensemble des fonctionnaires des Etats parties à la convention et il a dressé un tableau des diverses formes d'organisations des services équivalant à celui de la police de l'air et des frontières française dans les autres Etats parties à l'accord de Schengen.