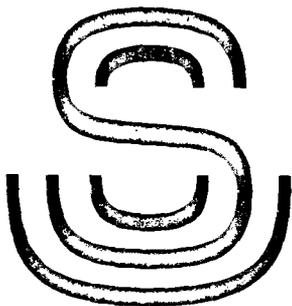


LE SENAT

BULLETIN DES COMMISSIONS

N° 25 – SAMEDI 31 MAI 1997

SESSION ORDINAIRE 1996-1997



SOMMAIRE

Affaires économiques	3883
Affaires étrangères	3913
Finances	3925
Délégation du Sénat pour l'Union européenne	3943

SOMMAIRE ANALYTIQUE

	Pages
	—
Affaires économiques	
• <i>Agriculture - Loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (Pjl n° 335)</i>	
- Audition de M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation	3883
• <i>Poste - Avenir du secteur public de La Poste</i>	
- Audition de M. Karel Van Miert, commissaire européen, chargé de la concurrence	3892
- Audition de M. Klaus Zumwinkel, président de la Deutsche Post AG	3899
- Audition de M. Stéphane Corthier, directeur général de la société Exapaq	3906
 Affaires étrangères	
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	3913
• <i>Traités et conventions - Convention du 13 janvier 1993 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (Pjl n° 291)</i>	
- Demande de saisine pour avis	3913
• <i>Traités et conventions - Traité France-République fédérale d'Allemagne relatif à la construction d'un pont routier sur le Rhin entre Eschau et Altenheim (Pjl n° 304)</i>	
- Examen du rapport	3914
• <i>Traités et conventions - Convention France-République du Niger et convention France-République du Togo relatives à la circulation et au séjour des personnes (Pjl n° 247 et 299)</i>	
- Examen du rapport	3915

• <i>Audition de M. Jacques Godfrain, ministre délégué à la coopération</i>	3918
---	------

Finances

• <i>Économie et finances - Réforme des Caisses d'épargne et de prévoyance</i>	
- <i>Audition de M. Philippe Lagayette, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations</i>	3925
- <i>Audition de M. Jean-Jacques Dormois, représentant du syndicat unifié du personnel des Caisses d'épargne</i>	3931
- <i>Audition de M. Gérard Sestacq, président du syndicat national de l'encadrement (CGC)</i>	3934
- <i>Audition de M. René Barberye, président du Centre national des Caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP)</i>	3936

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

• <i>Election du Bureau</i>	3941
• <i>Programme de travail</i>	3941

Délégation du Sénat pour l'Union Européenne

• <i>Institutions européennes - Réforme des institutions européennes : champ des décisions à la majorité qualifiée et pondération des votes</i>	
- <i>Examen du rapport d'information</i>	3943
• <i>Résolutions européennes - Acte communautaire E 812</i>	
- <i>Adhésion de la Communauté européenne au Conseil général des pêches pour la Méditerranée - Examen et non-intervention</i>	3950
• <i>Conférence intergouvernementale</i>	
- <i>Audition de M. Michel Barnier, ministre délégué aux affaires européennes</i>	3952

AFFAIRES ECONOMIQUES ET PLAN

Mercredi 22 mai 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a procédé à l'audition de **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, sur le projet de loi n° 335 (1996-1997) d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.**

M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, a tout d'abord souligné que ce projet de loi avait deux objectifs essentiels : la promotion d'une agriculture performante dotée d'une réelle vocation exportatrice et la reconnaissance du rôle de l'agriculture dans l'aménagement du territoire par le développement d'entreprises à responsabilité personnelle et à taille humaine.

Il a ensuite rappelé l'architecture du projet de loi, qui comporte quatre titres : le premier relatif à la gestion de l'espace rural agricole et forestier, le deuxième concernant les entreprises et les personnes, le troisième portant sur l'organisation des filières et la valorisation des produits agricoles et alimentaires et le quatrième ayant trait à la compétitivité de la filière forêt-bois.

Le ministre, après avoir indiqué que le projet de loi comportait à la fois de grandes orientations et des dispositions plus concrètes, a relevé que le texte avait fait l'objet d'une large concertation, tant avec le monde agricole et forestier qu'avec les industriels de l'agroalimentaire et les associations de consommateurs.

Il a fait remarquer l'importance de ce texte pour l'agriculture française dans un contexte international et européen en pleine mutation et a fait observer que le Sénat,

première chambre à être saisie du projet de loi, jouerait un rôle décisif dans l'examen de celui-ci.

Il a, par ailleurs, souligné que le Président de la République avait souhaité enrichir ce texte dans trois domaines : la place de l'agriculture et de la forêt dans l'espace rural, la fiscalité et les retraites.

En réponse à **M. Jean François-Poncet, président, M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a précisé le contenu des dispositions additionnelles qui viendraient compléter la loi d'orientation.

Il a, tout d'abord, précisé que six articles permettaient de renforcer la place de l'agriculture et de la forêt dans l'espace rural : le premier relatif à l'affirmation de la multifonctionnalité des agriculteurs, le deuxième instituant des zones agricoles protégées au sein desquelles " l'artificialisation " de l'espace serait plus contrôlée, le troisième visant à assurer la sécurité juridique de l'exercice des activités agricoles, le quatrième insérant dans le code de l'urbanisme une disposition visant à harmoniser la jurisprudence relative à l'assujettissement des bâtiments d'exploitation à la taxe locale d'équipement, le cinquième créant un compte épargne forestier, et le sixième proposant une modulation régionale de la législation en matière de défrichement forestier.

En ce qui concerne la fiscalité agricole, le ministre a souligné que les dispositions complémentaires comportaient, tout d'abord, un alinéa supplémentaire à l'article premier fixant l'objectif d'une évolution vers une véritable fiscalité d'entreprise, ensuite un article devant permettre aux exploitants agricoles associés, coopérateurs d'une coopérative d'utilisation de matériels agricoles d'utiliser la dotation pour investissements et, enfin, une mesure prévoyant l'adoption d'une loi visant à adapter le régime fiscal agricole.

Enfin, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a précisé qu'un

nouvel article aurait pour objet de revaloriser progressivement les plus petites retraites agricoles afin de leur permettre d'atteindre un niveau minimum comparable aux autres secteurs d'activité, pour le chef d'exploitation, le conjoint et les aides familiaux ayant une carrière complète.

Répondant à l'interrogation de **M. Jean François-Poncet, président**, sur la réforme de l'organisation commune des marchés des fruits et légumes, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a rappelé que la Communauté européenne avait mis en place une nouvelle organisation commune de marché qui était, pour la France, une opportunité à exploiter. Il a néanmoins insisté sur la nécessité d'une meilleure organisation économique de ce secteur.

Au cours du débat qui a suivi, **M. Michel Souplet** a d'abord relevé que les modifications apportées au texte après son passage en Conseil d'Etat en avaient amoindri la portée. Affirmant que l'installation des jeunes en agriculture était une priorité, il a évoqué le problème des départs en retraite et les aspects financiers de la cession des exploitations, pour lesquels il a souhaité que soit établi un dispositif fiscal particulier. **M. Michel Souplet** a, par ailleurs, jugé nécessaire d'encourager fiscalement la coopération agricole qui représentait aujourd'hui 10 milliards de francs annuels d'investissements. Enfin, il s'est interrogé sur les modalités de la concertation menée avec les professionnels concernés par la réforme des haras nationaux.

M. Gérard César a affirmé que le règlement du problème des retraites agricoles était un préalable à la discussion de tout projet de loi d'orientation agricole. Ce sujet devait, selon lui, être réglé dans le cadre d'un calendrier précis permettant la revalorisation rapide des pensions. Il s'est ensuite inquiété de la nécessaire coordination entre les différents organismes de recherche agronomique. Il a souhaité, également, que soient rationalisées les actions - parfois redondantes- des différents acteurs de l'aide à

l'exportation : directions régionales du commerce extérieur, société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires, régions...

S'appuyant sur l'exemple de la faible dotation financière du fonds de gestion de l'espace rural (FGER), **M. Alain Vasselle** s'est interrogé sur les moyens financiers qui seraient disponibles pour mettre en œuvre rapidement les dispositions de la loi d'orientation agricole. Il a ensuite fait part des difficultés rencontrées par un grand nombre d'agriculteurs, notamment dans le domaine de l'aviculture, à mener à bien une politique de qualité des produits agricoles tout en pratiquant des prix concurrentiels. Il s'est demandé quelles étaient les mesures prévues dans le projet de loi pour résoudre ce problème.

Répondant à **M. Michel Souplet** sur les modifications apportées par le Conseil d'Etat au projet de loi, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a rappelé que dans une démocratie le Parlement restait maître des modifications qu'il entendait apporter aux textes et que, dans ces conditions, le Gouvernement était ouvert à toute amélioration du dispositif proposé. En réponse à la question relative à l'installation des jeunes, le ministre a affirmé que la disponibilité des terres était un vrai problème et que les prêts bonifiés à l'installation n'étaient pas à eux seuls une mesure suffisamment incitative. Il a précisé que le projet de loi d'orientation comportait des dispositions destinés à empêcher qu'une entreprise agricole " viable " -c'est-à-dire capable de dégager un revenu- ne puisse être démantelée en dehors de l'hypothèse où n'existerait pas de preneur. Il a déclaré que la coopération agricole était indispensable, et qu'elle permettait la préservation d'entreprises agricoles de taille moyenne, même si ses missions devaient être reprecisées. En ce qui concerne les haras nationaux, le ministre a affirmé que la création d'un établissement public industriel et commercial serait un outil supplémentaire destiné à renforcer l'activité du cheval.

Répondant à **M. Gérard César** sur la recherche agronomique, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a souhaité une plus grande synergie entre les différents organismes. Il a évoqué les dispositions du projet de loi d'orientation agricole allant dans ce sens : la possibilité de constitution de groupements d'intérêt public, l'instauration de troisièmes cycles agricoles associant recherche et université. En ce qui concerne la rationalisation de l'aide à l'exportation, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a déclaré que l'idée d'une refonte des structures existantes se heurtait à des résistances. Il a néanmoins indiqué qu'un certain nombre de réformes seraient réalisées par la voie réglementaire.

Sur les retraites agricoles, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a rappelé à **M. Gérard César** les mesures de revalorisation prises depuis 1993 qui, même si elles s'étaient révélées insuffisantes, avaient permis un surcroît de pouvoir d'achat de 2,5 milliards de francs pour les retraités agricoles. Cette revalorisation, a-t-il rappelé, a été assurée sans augmentation des cotisations vieillesse des agriculteurs. Il a fait valoir que le projet de loi d'orientation agricole permettrait de poursuivre, sur deux ou trois ans, la revalorisation engagée.

Répondant à **M. Alain Vasselle** sur les moyens financiers disponibles pour mettre en œuvre le projet de loi d'orientation agricole, le ministre a rappelé que nombre de dispositions du texte n'avaient pas d'incidence financière directe. Il a néanmoins admis que la nécessaire maîtrise des dépenses publiques imposait des arbitrages financiers. Le ministre a affirmé que le problème de la dotation du fonds de gestion de l'espace rural ne pourrait être résolu que par l'attribution à ce fonds d'une ressource budgétaire affectée, solution qui, si elle avait été proposée à plusieurs reprises, n'avait jamais été retenue.

En ce qui concerne la renégociation de la politique agricole commune, qui devrait débiter dans les années à

venir, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a vivement souhaité que les représentants français proposent des solutions imaginatives, les futures discussions devant s'avérer très difficiles.

Abordant la question de la qualité des produits agricoles, le ministre a affirmé que la garantie de la sécurité des produits alimentaires devait être la même pour tous. Une qualité sanitaire égale n'empêchait pas toutefois, a rappelé le ministre, une offre de produits diversifiés. Il a évoqué un objectif de 15 % de produits labellisés pour chaque filière.

M. Jean François-Poncet, président, a jugé que la politique agricole commune rencontrait trois problèmes qu'elle devait s'employer à résoudre dans les années à venir. Le premier était celui de ses moyens financiers, le deuxième celui de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, le troisième celui de la perspective de la reprise des négociations commerciales internationales dans le domaine agricole. Il a indiqué que la commission constituerait une mission d'information sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) afin d'apporter sa contribution aux futures négociations.

M. Hilaire Flandre a insisté sur la nécessité de mettre en place des dispositifs compréhensibles et adaptés aux réalités locales. Il a évoqué le problème des effets de seuil induits par certaines mesures. Il a souhaité, en outre, que la situation des polyculteurs soit examinée dans le projet de loi, puisque ces derniers se trouvaient exclus du bénéfice de certaines aides en raison de leur non-spécialisation. Evoquant les dispositions relatives à la cessibilité du bail rural, il a rappelé que toute réforme se devait de prendre en compte non seulement les intérêts des agriculteurs en terme d'exploitation, mais aussi ceux des propriétaires pour lesquels le foncier représentait une importante immobilisation du capital.

M. Jean-Paul Emorine après s'être réjoui du dépôt d'un projet de loi d'orientation agricole, a fait observer que toute politique nécessitait des moyens. Revenant à la question du FGER, il a souhaité que ce fonds prenne en compte l'entretien des chemins d'exploitation et des rivières que certaines communes rurales ne pouvaient assurer. Pour favoriser l'installation des jeunes, il a proposé de reconduire le dispositif de préretraite actuellement en vigueur ainsi que la mise en place d'un fonds de garantie pour l'exploitation destiné aux jeunes agriculteurs.

M. Jacques de Menou a évoqué l'action des tribunaux administratifs qui, en remettant en cause plusieurs années après la validité de certains permis de construire, obligeaient les exploitants à détruire leurs installations. En ce qui concerne les fruits et légumes, il s'est en outre interrogé sur la nature de la participation - facultative ou obligatoire - des producteurs aux comités de bassin.

Répondant à **M. Hilaire Flandre**, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a précisé que si les polyculteurs étaient exclus du bénéfice de certaines aides, cela résultait du fait que ces aides étaient apportées à partir d'un certain volume d'une même activité. Une redéfinition des critères d'attribution visant à en faire bénéficier les polyculteurs risquerait d'entraîner, selon le ministre, un plus grand éparpillement des sommes distribuées et, par là même, une moindre efficacité.

En ce qui concerne l'imposition des revenus agricoles, le ministre a souhaité que soit adopté par le plus grand nombre possible d'exploitants le régime d'imposition au bénéfice réel. En effet, il a estimé que ce régime d'imposition impliquait une approche économique de l'exploitation et permettait une différenciation entre les revenus du capital et ceux du travail.

En ce qui concerne la cessibilité du bail rural, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a souligné qu'elle avait été

discutée avec les représentants des bailleurs et des preneurs et que, limitée au cas d'installation d'un jeune agriculteur, elle comportait des contreparties pour le bailleur, notamment la possibilité d'augmenter le prix du fermage.

En réponse à **M. Jean-Paul Emorine** sur le FGER, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a rappelé qu'il souhaitait lui attribuer une ressource budgétaire affectée. Appelant de ses vœux une participation des acteurs locaux au problème de l'installation en agriculture, il a fait remarquer que la charte d'installation des jeunes se mettait en place dans les départements. Sur les préretraites, le ministre a répondu à **M. Jean-Paul Emorine** que le dispositif actuel, qui arrivait à échéance le 15 octobre 1997, avait été mis en place pour favoriser la restructuration des exploitations. Il a cependant précisé qu'il réfléchissait à un autre dispositif de préretraite, bénéficiant exclusivement à l'installation des jeunes en agriculture.

En réponse à **M. Jacques de Menou** sur l'intervention des juridictions administratives, le ministre de l'agriculture a précisé que la solution résidait dans l'adoption de nouvelles règles d'urbanisme. Il a rappelé que le projet de loi d'orientation agricole tendait à limiter certains recours fondés en droit, mais abusifs dans leur esprit. Pour les comités de bassin, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a précisé que la participation des producteurs était facultative, mais qu'il était prêt à envisager une modification de ce système.

A **M. Emmanuel Hamel**, qui lui demandait quelles dispositions prendrait le nouveau Gouvernement en cas de victoire de l'opposition actuelle, **M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation**, a répondu qu'il n'avait pas trouvé de véritable proposition en matière d'agriculture dans le programme de l'opposition, même si cette dernière avait exprimé le souhait de mettre fin à la concentration de la plupart des aides sur un faible nombre de bénéficiaires.

M. François Lesein a souhaité une simplification des aides apportées aux professionnels soumis à des régimes spécifiques de soutien, les aides étant parfois différentes pour des personnes exerçant pourtant la même activité dans une zone géographique identique.

Abordant la situation des producteurs laitiers, **M. Bernard Joly** a rappelé que le projet de loi d'orientation agricole prévoyait l'institution de commissions partenariales devant favoriser les relations contractuelles entre producteurs et distributeurs. Il a déclaré voir dans le conflit actuel relatif au prix du lait, la confirmation de la nécessité d'organiser de telles structures de concertation. **M. Bernard Joly**, soulignant l'inquiétude des professionnels dans son département, a estimé qu'il était urgent de trouver une solution à la crise laitière actuelle. Il a rappelé que la grande distribution était prête à s'aligner sur les termes de l'accord à intervenir entre producteurs et transformateurs. Il a demandé au ministre si celui-ci était disposé à tenter une nouvelle médiation sur ce conflit malgré l'échec de la médiation du 21 mai 1997.

M. André Egu a souhaité que le problème laitier soit résolu à long terme par la prise en compte des efforts de qualité réalisés par les producteurs laitiers.

M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, a tout d'abord rappelé que bien que n'ayant, en principe, aucun rôle à jouer dans la fixation du prix du lait, il avait rempli, lors de ce conflit, une fonction de médiation en réunissant l'ensemble des partenaires. Il a, à cette occasion, regretté que l'interprofession du lait ne réunisse pas l'ensemble des acteurs et notamment les grandes et moyennes surfaces (GMS) comme c'est le cas pour l'interprofession de la viande bovine.

Il s'est déclaré étonné du refus de certains industriels privés de la transformation face aux propositions de gel du prix du lait, soit pendant six mois, soit, au moins, jusqu'au mois d'août comme l'avaient proposé les producteurs.

Il a précisé que les producteurs, les GMS, la coopération et une partie des industriels étaient prêts, de leur côté, à éviter une réduction du prix du lait.

M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, a noté qu'il était nécessaire, dans ce conflit, de distinguer la fixation du prix du lait qui s'avère être un problème à court terme, de la question du devenir de l'organisation commune du marché du lait.

Il s'est déclaré prêt à réunir à nouveau l'ensemble des partenaires de la filière lait afin de résoudre cette crise.

Mercredi 28 mai 1997 - Présidence de M. Jean François-Poncet, président. - La commission a procédé, conjointement avec le groupe d'études sur l'avenir de La Poste et des télécommunications, à une série d'auditions sur l'avenir public de La Poste.

Elle a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Karel Van Miert, commissaire européen, chargé de la concurrence**, sur l'avenir du secteur public de la Poste.

M. Karel Van Miert a tout d'abord remercié la commission de lui donner l'occasion de s'exprimer sur le sujet sensible, surtout en France, des services postaux. Il a souhaité, dans un premier temps, rappeler le contexte plus large de libéralisation dans lequel était engagée l'Union européenne, qui touchait non seulement les services postaux mais aussi les télécommunications (ces dernières étant totalement libéralisées au 1er janvier 1998), ainsi que le secteur de l'énergie. Il a rappelé que la Commission -dont l'action avait pourtant, parfois, été qualifiée " d'idéologique " - avait toujours tenu compte des spécificités des secteurs concernés. Le commissaire européen a affirmé qu'il existait un lien " sentimental " dans certains Etats membres de l'Union européenne, et notamment en France, entre l'opinion publique et La Poste. Il a d'ailleurs fait

observer que même le Gouvernement conservateur britannique n'avait pas privatisé la poste anglaise.

M. Karel Van Miert a décrit les situations très différentes des services postaux dans les différents Etats membres. Il a opposé les situations scandinave et autrichienne, où une privatisation des opérateurs postaux avait été engagée, à la situation qui prévalait dans d'autres pays, comme l'Espagne par exemple. Il a affirmé que la Commission n'imposait nullement la privatisation des opérateurs nationaux, la question de la propriété du capital relevant exclusivement de la compétence des Etats membres, en application de l'article 222 du Traité.

M. Karel Van Miert est ensuite revenu aux propositions de la Commission européenne concernant la libéralisation partielle des services postaux européens. Il a souligné le caractère conflictuel de ce sujet, sur lequel les Etats membres formulaient des propositions divergentes. Aussi, contrairement aux directives adoptées dans le domaine des télécommunications, la Commission avait-elle tenu, pour les services postaux, à ne pas utiliser la procédure de l'article 90 du Traité de Rome, mais à suivre la procédure classique de proposition d'un texte par la Commission, et de décision par le Conseil des Ministres et le Parlement européen. Il a rappelé, par ailleurs, que l'adoption de la directive postale était proche.

M. Karel Van Miert a fait observer que la Commission avait considéré, dès 1989 (dans une décision sur les courriers rapides aux Pays-Bas) que l'activité courrier des opérateurs postaux devait rester dans le domaine des services réservés, permettant ainsi le financement du service universel postal. Il a précisé que la Commission avait, en revanche, proposé de sortir les activités de publipostage et de courrier transfrontalier du périmètre desdits services, mais qu'elle n'avait été suivie dans cette voie ni par le Parlement européen, ni par le Conseil.

Abordant le sujet de l'application des règles de concurrence au secteur postal, le commissaire européen a rappelé

que le droit de la concurrence européen, et notamment les articles 85, 86 et 90 du Traité des Communautés européennes, s'appliquait à l'activité postale, quand bien même celle-ci ferait l'objet d'une directive. S'agissant des aides d'Etat, **M. Karel Van Miert** a réaffirmé l'interdiction de financer les activités du secteur concurrentiel avec les revenus dégagés par les activités sous monopole, à moins qu'il ne s'agisse de la contrepartie d'obligations imposées par la puissance publique.

Le commissaire européen a pris l'exemple de la plainte déposée auprès de la Commission par la Fédération française des sociétés d'assurances, relative aux avantages fiscaux accordés à La Poste. Il a indiqué que la Commission, comme le tribunal de première instance de la Communauté européenne, avait vu dans le statut fiscal spécifique de La Poste la contrepartie des obligations de service public qui lui étaient imposées et qu'il ne s'agissait donc pas d'une subvention illicite des activités concurrentielles de l'exploitant public. **M. Karel Van Miert** a évoqué une plainte actuellement en cours d'instruction à la Commission contre la poste allemande, au sujet de l'activité de distribution des colis.

En ce qui concerne l'abus de position dominante, proscrié par l'article 86 du Traité des Communautés européennes, le commissaire européen a indiqué que l'existence d'un domaine réservé n'excluait pas la sanction d'éventuels comportements anticoncurrentiels d'un opérateur détenant un monopole. Il a, à cet égard, évoqué l'attitude des chemins de fer allemands, qui avaient fait bénéficier les ports allemands de tarifs préférentiels par rapport à ceux du reste de l'Union européenne.

M. Karel Van Miert a confirmé que la Commission rédigeait actuellement une communication interprétative relative à l'application des règles de concurrence en matière postale, celle-ci devant être publiée au deuxième semestre 1997 afin que les acteurs de ce secteur soient pleinement avertis de la façon dont la Commission enten-

daît exercer ses compétences dans ce secteur. Il a souligné qu'il s'agissait là d'un exercice de transparence.

M. Gérard Larcher, président du groupe d'études sur l'avenir de La Poste et des télécommunications, a remercié **M. Karel Van Miert** pour le caractère constructif des relations qu'il avait pu établir, grâce à lui, avec la Commission européenne, à l'occasion du rapport d'information sur l'avenir de France Télécom, puis pour la préparation du rapport sur l'avenir de La Poste dont il avait la charge. Il a demandé au commissaire si l'élaboration de la directive postale s'accompagnerait d'études permettant de mesurer l'impact de la législation envisagée sur les Etats membres. Il a indiqué que, dans le cadre du mandat que la commission des Affaires économiques et le groupe d'études lui avaient confié, il tenterait d'analyser les conséquences de l'adoption de la directive européenne, en particulier sur l'aménagement du territoire et le service public.

M. Gérard Larcher a, en outre, souhaité connaître l'échéancier de l'adoption de la proposition de directive ainsi que de la communication interprétative de la Commission. Il s'est interrogé sur le point de savoir si cette dernière allait proposer, à terme, au Conseil une libéralisation du secteur postal comparable à celle intervenue pour les télécommunications. Il a relevé que les pays qui étaient le plus en faveur de la libéralisation étaient ceux qui y trouvaient le plus fort intérêt commercial.

Il a dénoncé la pratique par la poste néerlandaise du repostage, qu'il a qualifiée de " braconnage postal ". Il a précisé que cette utilisation des règles obsolètes de l'Union postale universelle (UPU) mettait à mal les opérateurs nationaux.

M. Gérard Larcher a demandé si pouvait être envisagée une " postalisation " européenne concernant les échanges transfrontaliers européens, qui permettrait d'inscrire dans la construction européenne un principe supplémentaire de solidarité entre les Etats.

Enfin, abordant la question des services financiers de La Poste, **M. Gérard Larcher** a fait observer que la séparation des activités postale et financière de la poste allemande avait entraîné des difficultés. Il a demandé au commissaire quel serait, selon lui, l'avenir des services financiers des postes européennes.

Répondant à **M. Gérard Larcher**, **M. Karel Van Miert** a précisé que deux études d'impact allaient être réalisées, respectivement sur le publipostage et le courrier transfrontalier.

Sur le service public, **M. Karel Van Miert** a indiqué qu'il mettait à la disposition de la commission un texte détaillant la position de la Commission européenne sur les services d'intérêt général. Il a rappelé que cette dernière adoptait une démarche pragmatique visant à instaurer un équilibre entre une nécessaire évolution et le maintien des caractéristiques essentielles du service universel : un service à l'ensemble de la population sur l'ensemble du territoire, de bonne qualité, à un prix abordable. Il a cité l'exemple du service universel des télécommunications pour montrer que cette notion était évolutive et devait être progressivement enrichie.

M. Karel Van Miert a réaffirmé que la Commission ne se prononçait pas sur le sujet de la propriété du capital des opérateurs nationaux, qui relevait de la compétence exclusive des Etats membres. Il a rappelé que les obligations de service public étaient elles aussi fixées par les Etats et que le rôle de la Commission se limitait à vérifier que leur périmètre n'était pas contraire aux grands principes du Marché Unique.

Il a précisé que la Commission avait suggéré, lors de la Conférence intergouvernementale, l'insertion d'une référence aux services d'intérêt général aux articles 3, 7 et 8 du traité européen, la France et la Belgique proposant en outre une modification de l'article 90.

Evoquant ensuite le calendrier d'adoption de la directive, **M. Karel Van Miert** a indiqué que la Commission

élaborerait, avant la fin de l'année 1998, une proposition concernant les seuils, le publipostage et les courriers transfrontaliers. Il a exposé que le Parlement européen et le Conseil disposeraient alors d'un délai d'un an pour l'adopter. Si des modifications étaient décidées par rapport au texte actuel du projet de directive, leur mise en œuvre serait prévue pour 2003. En revanche, si la directive n'était pas modifiée, elle expirerait en 2004. **M. Karel Van Miert** a précisé, en outre, qu'en 2004 la Commission ne proposerait pas nécessairement la suppression du monopole sur l'activité courrier.

M. Karel Van Miert a souligné que la libéralisation totale, au 1er janvier 1998, des services de télécommunications n'avait aucune commune mesure avec la libéralisation partielle envisagée dans le secteur postal, puisque les lettres demeureraient au moins jusqu'en 2004, et même vraisemblablement au-delà, sous le régime des droits spéciaux.

Concernant la question du repostage, **M. Karel Van Miert** a répondu à **M. Gérard Larcher** qu'il trouvait ce système " absurde " puisque le rapport entre les différents frais terminaux allait de 1 à 6. Il a souhaité que les tarifs demandés par les différents Etats convergent et soient basés sur les coûts. Il a souhaité que le système issu des accords " Reims " soit amélioré.

Quant à l'éventualité d'une postalisation européenne, **M. Karel Van Miert** a estimé qu'elle était encore lointaine mais que le problème se poserait à partir du moment où certaines postes seraient privatisées et pourraient fusionner avec des entreprises disposant de services postaux. A la suite d'une l'intervention de **M. Gérard Larcher**, qui rappelait le rachat de la société TNT par la poste néerlandaise KPN, partiellement grâce aux bénéfices issus de son activité de repostage, il a admis l'existence de fusions pouvant poser des problèmes au regard de la concurrence.

Il a souligné qu'une obligation serait introduite dans le projet de directive, imposant la desserte postale de l'ensemble des citoyens de l'Union européenne.

Au sujet des services financiers des opérateurs postaux, **M. Karel Van Miert** a précisé que la Commission souhaitait vérifier que ces derniers ne bénéficiaient pas d'avantages indus par rapport à leurs concurrents.

M. Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances, a souhaité connaître la position précise de la Commission européenne sur les services financiers de la Poste. Il s'est interrogé sur le point de savoir si ces activités ne finançaient pas l'activité postale. Il a demandé comment il serait possible de mettre en place des comptabilités plus lisibles pour les opérateurs postaux. Il a interrogé le commissaire sur les recommandations éventuelles de la Commission européenne pour permettre une lecture comptable plus fine des activités des postes que celle permise par leur comptabilité analytique, notamment au moyen d'une éventuelle filialisation de leurs activités financières.

En réponse, **M. Karel Van Miert** a reconnu que les comptes des opérateurs postaux s'avéraient souvent opaques. Il a précisé que la Commission avait insisté pour que soient mises en place des comptabilités plus transparentes, permettant de distinguer les activités sous droits spéciaux de celles relevant de la concurrence, afin de vérifier qu'il n'existait pas de subventions croisées entre ces deux types d'activités. Il a reconnu que beaucoup de progrès restaient à accomplir dans ce domaine, mais qu'une phase intermédiaire s'avérait nécessaire.

M. Pierre Hérisson s'est interrogé sur les options offertes par le projet de directive pour le financement du service universel postal. Prenant note des améliorations apportées par La Poste française à sa comptabilité analytique, il a demandé au commissaire si les efforts réalisés étaient suffisants.

S'agissant du financement du service universel, **M. Karel Van Miert** a rappelé que le projet de directive permettait une option des Etats membres entre deux systèmes :

- un service universel financé par l'existence de services postaux réservés à l'opérateur assurant le service universel, qui ne seraient pas soumis à la concurrence ;

- l'instauration d'un fonds de financement du service universel alimenté par la contribution de tous les opérateurs, qui compenserait les coûts liés aux obligations de service universel.

Concernant la question de la comptabilité des opérateurs, **M. Karel Van Miert** a cité l'article 14 du projet de directive qui prévoit les conditions et les modalités d'instauration de comptabilités séparées pour les deux types d'activités, postale et financière.

Puis la commission a procédé à l'audit de **M. Klaus Zumwinkel**, président de la **Deutsche Post AG**, depuis 1995, qui a présenté les orientations fondamentales de son entreprise pour s'adapter à la libéralisation des services postaux.

Tout en soulignant la convergence de la majeure partie de ses prises de position avec celles développées par **M. Karel Van Miert**, commissaire européen, chargé de la concurrence, **M. Klaus Zumwinkel** s'est interrogé sur les solutions envisagées pour résoudre les conflits d'intérêts qui demeureraient encore sur l'avenir de la Poste en Europe.

M. Klaus Zumwinkel a exposé qu'administration d'Etat jusqu'à la première réforme postale de 1990, la poste allemande avait été scindée alors en trois entreprises publiques indépendantes : la " Post ", la " Telekom " et la " Postbank ", la responsabilité économique étant désormais assumée par ces entreprises et les pouvoirs régaliens restant assumés par l'Etat.

Il a rappelé que lors d'une deuxième réforme décisive, les anciennes attributions de l'Etat avaient été transfor-

mées en activités d'économie privée et les entreprises publiques soumises au statut des sociétés anonymes, alors que dans le même temps, la Constitution consacrait le principe du service de base en matière postale.

Il a enfin indiqué qu'une troisième étape législative prévue fin 1997 devait permettre la libéralisation totale du marché selon deux échéances, prévues pour 1998 et 2002.

M. Klaus Zumwinkel a tenu à souligner la position extrêmement désavantageuse dans laquelle se trouvait la poste allemande au moment de ces réformes, puisque l'administration ne fonctionnait pas selon les règles du marché, que les coûts de production et de fonctionnement étaient très élevés et que la transparence en matière d'activités économiques n'existait pas. Il a indiqué que le déficit de la poste se chiffrait en milliards de marks et que la situation initiale avait été encore aggravée du fait de l'intégration, en 1991, du service postal de l'ancienne Allemagne de l'Est dont le déficit s'élevait à 1,5 milliard de marks et qui avait dû être entièrement modernisé et adapté aux normes occidentales.

Le président de la Deutsche Post AG a ensuite exposé les objectifs stratégiques de sa société : proposer des services d'une qualité correspondant aux meilleures performances internationales, devenir une entreprise saine du point de vue économique, poursuivre la mission qui lui est impartie en matière d'infrastructure et de service de base, et a souligné que ces orientations avaient été appliquées dans toutes les activités de l'entreprise, y compris en matière d'organisation, de personnel et de finances.

S'agissant des activités colis, courrier lettre, et de la messagerie, **M. Klaus Zumwinkel** a relevé que, compte tenu des obligations juridiques définies en matière d'acheminement, de coûts salariaux incompressibles -puisque le personnel relevait du statut de la fonction publique- et pour répondre à la concurrence des fax et des médias électroniques, l'entreprise avait opté pour une conception tota-

lement rénovée dans l'offre de ces services, par la rationalisation du traitement des envois, la mise en place de centres de messagerie ou de traitement du courrier moins nombreux, entièrement automatisés, et fonctionnant 24 heures sur 24 pour prendre en compte les besoins de la clientèle. Il a fait état d'une amélioration considérable de la qualité du service rendu puisqu'en 1996, plus de 91 % des lettres atteignaient leur destinataire après seulement un jour, contre 83 % en 1994, y compris dans les Länder de l'ancienne Allemagne de l'Est.

Présentant le réseau des succursales de la Deutsche Post AG, qui englobe actuellement environ 16.000 succursales et couvre l'ensemble du territoire, **M. Klaus Zumwinkel** a jugé que ce dispositif très coûteux devait être profondément rénové.

Il a ainsi indiqué que les succursales postales ayant une très faible activité clientèle devraient être fermées ou transformées en succursales plus attractives, notamment par un élargissement de la gamme des produits offerts.

Illustrant son propos, il a cité le cas -dans les localités d'une certaine taille- d'environ 200 succursales postales nouvelles de type " open service " implantées dans des grands magasins, ainsi que celui de 4.500 " agences postales " dans lesquelles les prestations postales étaient offertes par des entreprises privées, c'est-à-dire des détaillants, mais également des stations-services ou des papeteries.

Il a souligné les avantages présentés par ce système, tant pour le client qui profitait d'horaires d'ouverture plus longs, que pour les opérateurs dont le chiffre d'affaires augmentait, ou pour La Poste, qui réalisait des économies de coûts estimées à 60 %.

Il a également présenté le projet des nouvelles succursales " Post Plus ", exploitées par une filiale de la Deutsche Post AG qui proposaient, outre les prestations postales, d'autres produits comparables à ceux vendus dans les stations-service allemandes.

S'agissant des activités financières de la Poste, il a considéré que la séparation stricte d'avec l'activité postale avait constitué une erreur stratégique, dont le ministre chargé des postes et télécommunications avait lui-même convenu. Il a évoqué l'accord de coopération à long terme conclu avec la " Deutsche Postbank ", et estimé qu'il devrait permettre une meilleure utilisation de la capacité des succursales et conforter l'offre de services bancaires et financiers.

S'agissant du courrier international, **M. Klaus Zumwinkel** a insisté sur les réformes entreprises grâce à un nouveau concept d'exploitation internationale, ayant permis de faire passer de 55 à 7 le nombre des centres d'échanges.

Il a également précisé que l'entreprise cherchait à conquérir de nouveaux segments d'activités et a évoqué, à titre d'exemple, le service " InHausPost ", qui se chargeait de l'ensemble de la distribution du courrier dans une entreprise.

Après avoir souligné l'importance de la fonction personnel dans une entreprise prestataire de services et à fort coefficient de main d'œuvre, le président de la Deutsche Post AG a indiqué que les coûts salariaux s'élevaient à environ 70 % et que 40 % des employés étaient des fonctionnaires, inamovibles, et dont les traitements étaient fixés par la loi.

Il a relevé que comparativement à ceux de ses concurrents, les coûts salariaux de son entreprise étaient trop élevés.

Il a exposé que, grâce à une réduction du personnel compatible avec les impératifs sociaux et à une " externalisation " appropriée, la productivité avait été considérablement accrue et les charges de personnel diminuées. Il a indiqué qu'entre 1990 et 1996, les effectifs avaient été réduits de 94.000 personnes, pour atteindre 285.000. Il a, enfin, évoqué les nouveaux systèmes introduits en matière

de rémunération, celle-ci étant désormais plus étroitement liée au rendement.

S'agissant de l'organisation, **M. Klaus Zumwinkel** a précisé qu'une structure par branches et secteurs d'activité avait été mise en place et que le nombre des établissements avait été ramené de 385 à 172.

Il a ensuite donné quelques chiffres pour rendre compte des résultats positifs obtenus à la suite de ces réformes successives : de 1990 à 1996, une augmentation du chiffre d'affaires de plus de 44 % pour atteindre 26,7 milliards de marks, un rythme d'investissement soutenu, et, s'agissant du résultat provenant des activités ordinaires, un excédent de 576 millions de marks en 1996 au lieu d'un déficit de 624 millions de marks en 1990. Il a souligné que, depuis 1994, la Deutsche Post AG faisait des bénéfices, alors même que la réunification allemande avait coûté à l'entreprise 1,5 milliard de marks.

Abordant le processus de libéralisation des marchés postaux, **M. Klaus Zumwinkel** a indiqué que la Deutsche Post AG avait clairement opté en faveur du marché et de la concurrence et a estimé que son adaptation était en bonne voie.

Il a rappelé que, dans l'exposé des motifs du projet de loi postale présenté par le ministre allemand des postes et télécommunications, deux objectifs principaux étaient formulés : promouvoir la concurrence et veiller à ce que l'infrastructure postale soit garantie ; il a fait valoir qu'une réelle concurrence ne pouvait fonctionner qu'à la condition que des conditions équitables existent pour tous les opérateurs. Il a soutenu que, dans ces conditions, l'ouverture des marchés postaux à la concurrence devait aller de pair avec une péréquation des charges pour les entreprises postales traditionnelles, qui devaient assumer des charges que n'avaient pas les concurrents privés, comme les charges en matière de retraites, les désavantages structurels en matière de coûts salariaux et les obligations liées au service de base.

Il a, en conséquence, jugé tout à fait justifié que la libéralisation prévue à l'intérieur de l'Union européenne envisage un domaine réservé pour les lettres et l'Infopost d'un poids allant jusqu'à 350 grammes afin de garantir un service postal universel. Soulignant les différences entre le service postal et celui des télécommunications, il s'est déclaré opposé à un libre accès intégral aux réseaux postaux, jugeant que cela irait à l'encontre des objectifs poursuivis en matière de qualité.

M. Jean François-Poncet, président, s'est déclaré très impressionné par l'ampleur des réformes initiées depuis 1990 par la poste allemande et intéressé par les distinctions faites par l'orateur entre le secteur des télécommunications et celui des services postaux.

M. Gérard Larcher a, ensuite, posé à l'orateur une série de questions concernant :

- les obligations d'aménagement du territoire à concilier avec la politique de réseau menée par la poste allemande, qui induit de nombreuses fermetures d'agences ;

- le coût et la prise en charge des retraites du personnel ;

- l'adhésion du personnel au nouveau modèle de l'entreprise ;

- l'organisation de la " cohabitation " entre les services postaux et les services financiers, si l'Allemagne pouvait revenir sur leur séparation ;

- les alliances internationales que pouvait conclure la Deutsche Post AG, notamment à travers une coopération franco-allemande renforcée ;

- les solutions au problème du repositage comme enjeu majeur et préalable à tout processus de libéralisation du service postal.

S'agissant de l'organisation du réseau, **M. Klaus Zumwinkel** a souligné que le plan élaboré avec le ministre chargé des postes et télécommunications prévoyait de réduire les agences et les succursales à 10.000

d'ici à 2002, dont 5.000 agences fonctionnant en " franchise " avec du personnel propre, ce qui correspondait aux souhaits du public et des consommateurs, mais nécessitait de vastes campagnes d'information et de sensibilisation. Il a reconnu que les négociations avec le personnel étaient très difficiles, même si les anciens fonctionnaires avaient conservé tous leurs avantages, et qu'il avait fallu faire face à des mouvements de grève déclenchés par les nouveaux employés.

Concernant le financement des retraites, il a jugé le problème primordial en indiquant que cela représentait pour le secteur des télécommunications et de la poste une charge évaluée à 120 milliards de marks, dont une faible partie seulement était prise en charge par l'Etat.

S'agissant de l'organisation des services postaux et des services financiers, **M. Klaus Zumwinkel** a considéré que l'organisation des services financiers sous forme de filiale avec une direction unique était très pertinente.

Il s'est, par ailleurs, félicité de l'excellent climat de coopération qui prévalait avec La Poste française, en souhaitant un renforcement de la concertation en matière de stratégie.

Evoquant le problème du repostage et des frais terminaux, **M. Klaus Zumwinkel** a déclaré partager l'analyse et les inquiétudes de **M. Gérard Larcher** en ce domaine. Il a jugé que le système actuel, conçu par l'Union postale universelle, était anachronique et ne pouvait être maintenu. Mais il a considéré que les négociations en cours, auxquelles dix pays participaient, sur le règlement des frais terminaux, pour prendre en compte la réalité des coûts, étaient difficiles à mener du fait de la divergence des intérêts en jeu.

Répondant à **M. Hubert Durand-Chastel**, **M. Klaus Zumwinkel** a indiqué que le chiffre d'affaires de la poste allemande avait augmenté principalement du fait de la hausse des tarifs et que l'entreprise cherchait à développer son activité dans des secteurs lucratifs comme le publipos-

tage. Il a reconnu que le développement de produits annexes dans les agences ne constituait qu'un appoint.

M. Alain Vasselle est intervenu pour souligner les effets de la privatisation sur les hausses de tarifs et s'interroger sur les capacités de l'entreprise à assumer le poids et les contraintes des anciennes structures.

Répondant à **M. Gérard Larcher**, qui rappelait que l'Etat était encore propriétaire du capital de la Deutsche Post AG, **M. Klaus Zumwinkel** a indiqué que les profits de son entreprise étaient en partie affectés au financement des retraites et que, dans les années à venir, la vente des titres de la société devraient permettre à l'Etat de financer l'augmentation de cette charge.

Répondant à **M. Pierre Hérisson** sur l'exercice du droit de grève, **M. Klaus Zumwinkel** a confirmé que tant les employés des entreprises privées opérant dans le secteur postal que les nouveaux salariés de droit privé de la Deutsche Post AG avaient le droit de grève. Il a, enfin, indiqué à **M. Marcel-Pierre Cleach** que les collectivités territoriales n'intervenaient pas financièrement dans le secteur de la poste.

Puis, la commission a procédé à l'audition de **M. Stéphane Corthier**, directeur général de la société EXAPAQ.

M. Stéphane Corthier a tout d'abord présenté la société qu'il dirige. Il a indiqué qu'EXAPAQ réunissait, au sein d'un réseau de transport de petits colis d'un poids inférieur à 30 kilogrammes, 19 transporteurs installés sur tout le territoire français. Il a précisé que toutes les entreprises fondatrices d'EXAPAQ étaient des affaires familiales et indépendantes, à vocation régionale. Il a déclaré que le marché de la messagerie demeurerait stagnant et peu segmenté en France, et qu'il était détenu pour moitié par des opérateurs publics ou des sociétés détenues majoritairement par des opérateurs publics. Il a cependant noté que certains micro-marchés connaissaient une forte croissance, du fait de la miniaturisation, du recours plus fréquent à la

gestion en flux tendus, ou des variations accélérées de la mode, qui entraînent un accroissement du nombre et de la rapidité des envois.

Il a ajouté qu'EXAPAQ était spécialisée sur le marché du transport de colis d'entreprise à entreprise, que les secteurs du textile et de la chaussure recouraient fréquemment à ses services et que le développement du réassortiment chez les distributeurs et en l'absence de plus en plus fréquente de stocks, grâce à des échanges de données informatisées, permettait à la société de traiter 80.000 colis par jour.

Evoquant les conditions d'acheminement des colis confiés à EXAPAQ, **M. Stéphane Corthier** a indiqué que cette dernière avait, en tirant profit des expériences étrangères, notamment allemandes et japonaises, transposé les principes de la gestion industrielle à la messagerie. Il a déclaré que sa société disposait de 40 centres de collecte, de tri et de livraisons entièrement mécanisés et de 1.100 véhicules ainsi que d'une gamme standard de matériels informatiques et de logiciels. Il a précisé que les 1.500 collaborateurs d'EXAPAQ suivaient chaque jour un plan de route immuable sur lequel on n'observait pas plus de 10 minutes de retard quotidien cumulé.

Poursuivant la description de l'organisation du travail dans sa société, **M. Stéphane Corthier** a indiqué que celle-ci reposait sur la normalisation rigoureuse du fret transporté. Il a précisé que les colis confiés à EXAPAQ ne pouvaient être d'un poids supérieur à 30 kilogrammes, leur longueur excéder 2 mètres, leur circonférence 3 mètres et leur densité 110 kilogrammes au mètre cube. Il a indiqué que ces contraintes permettaient une forte mécanisation des activités, grâce à laquelle les chauffeurs de la société avaient une productivité deux fois supérieure à celle du reste de la profession. Il a ajouté que les caractéristiques de cette organisation étaient telles que la société ne pouvait desservir les particuliers.

Répondant à **M. Gérard Larcher** qui, après avoir observé que depuis dix ans La Poste avait perdu une part importante du marché des colis, l'interrogeait sur l'aptitude d'EXAPAQ à desservir l'ensemble du territoire, **M. Stéphane Corthier** a répondu que la société desservait d'ores et déjà tout le territoire, au même tarif et pour le même niveau de service, y compris les îles hors DOM-TOM. Il a précisé que la moyenne des tournées de livraisons variait selon les départements de 480 kilomètres par jour pour 30 colis à 30 kilomètres par jour pour 160 colis acheminés. Il a indiqué qu'un système de tarification interne plus favorable aux zones de faible densité permettait à la fois de maintenir pour la clientèle un tarif uniforme et de rémunérer les transporteurs en fonction de leurs coûts de livraison et de leur productivité.

Répondant à **M. Gérard Larcher** qui l'interrogeait sur les résultats financiers des sociétés et sur la possibilité de conquérir de nouveaux marchés, **M. Stéphane Corthier** a déclaré que les 19 actionnaires d'EXAPAQ avaient investi 330 millions de francs en 1995, et qu'après avoir subi des pertes au cours de sa première année d'activité, la société avait atteint l'équilibre en 1996 avant de réaliser, selon toutes probabilités, de 30 à 40 millions de francs de résultat brut en 1997 pour 20 millions de colis transportés dans l'année. Il a précisé que la société réalisait la totalité de son activité sur le petit colis destiné aux entreprises, mais qu'elle envisageait, à terme, de diversifier son activité.

M. Stéphane Corthier a indiqué que le gage de la productivité de son entreprise résidait dans la massification. Il en a conclu qu'on ne pouvait considérer comme un handicap le caractère de service public de La Poste, dans la mesure où le fait de pouvoir livrer à la fois des lettres et des colis à la même adresse, au cours d'une même tournée, lui permettait de massifier les volumes et donc de livrer des colis à un moindre coût.

M. Jean François-Poncet, président, a demandé si EXAPAQ pourrait enregistrer des prix de revient très infé-

rieurs à La Poste si elle s'engageait dans un service s'éloignant de l'étroite normalisation qu'elle avait jusqu'ici mise en œuvre.

M. Stéphane Corthier a répondu positivement, tout en soulignant cependant que l'outil de traitement était mécaniquement limité et ne permettait de traiter que les colis d'une certaine taille. Mais il s'est déclaré convaincu qu'EXAPAQ serait en mesure, probablement dès 1998, de livrer des colis aux particuliers dans des conditions encore inconnues sur le marché. Il a relevé qu'à cette date, l'entreprise aurait sans doute pu doubler de taille, si l'on considérait qu'elle avait enregistré un taux de croissance de plus 66 % l'année dernière.

Répondant à **M. Jean François-Poncet, président**, qui s'interrogeait sur l'activité internationale de l'entreprise, **M. Stéphane Corthier** a indiqué que 5 % des volumes d'EXAPAQ étaient en provenance ou à destination de l'étranger. Considérant que les flux de petite messagerie connaîtraient une forte croissance, il a affirmé la nécessité, pour sa société, de se développer sur le marché international, soulignant cependant qu'EXAPAQ n'était pas, contrairement à United Parcel Services (UPS), un "intégrateur".

Il a exposé qu'une éventuelle offre internationale d'EXAPAQ devrait respecter les normes qualitatives de haut niveau qui constituaient l'un des principes fondateurs de sa société, notamment en termes de traçabilité et de fiabilité.

Il a déclaré que, dans ces conditions, le développement européen d'EXAPAQ devrait passer par des alliances.

Répondant à **M. Jean François-Poncet, président**, qui l'interrogeait sur l'existence de concurrents étrangers ayant atteint le même niveau de qualité et de productivité, **M. Stéphane Corthier** a confirmé la présence de nombreux opérateurs de ce type au Japon, aux Etats-Unis, en Europe du Nord et en Allemagne (où ce marché a déjà

vingt ans), opérateurs qui avaient inspiré la démarche de sa société.

Il a relevé que le marché français de la petite messagerie était totalement immature, c'est-à-dire non segmenté et constitué de généralistes, peu productifs car ne s'étant spécialisés sur aucun créneau du marché. A l'inverse, des spécialistes s'étaient développés en Allemagne, ce pays comptant au moins trois sociétés de cette nature.

M. Stéphane Corthier a estimé que les gros intégrateurs internationaux, tels que UPS ou DHL, ne se contenteraient pas d'occuper le créneau international et que, UPS étant déjà le quatrième opérateur sur le marché domestique allemand, ces sociétés seraient d'ici deux ans de très importants opérateurs sur le marché domestique français.

Répondant à **M. Hubert Durand-Chastel**, qui s'interrogeait sur la diversification de la clientèle d'EXAPAQ, **M. Stéphane Corthier** a indiqué que si sa société avait commencé par démarcher des magasins opérant avec des stocks extrêmement réduits, elle avait par la suite diversifié sa clientèle, pour s'intéresser par exemple au marché du service après-vente, qui exigeait une très grande rapidité et fiabilité (pièces détachées industrielles et automobiles), mais aussi aux secteurs de l'imprimerie, de l'édition et de la papeterie.

M. Stéphane Corthier a estimé que seuls 5 % du marché potentiel du colis de 0 à 30 kilogrammes avaient été exploités jusqu'à présent, et que le développement de ce marché impliquait la remise en cause de cinquante ans de certitudes logistiques en matière de transport.

Répondant à **M. Hubert Durand-Chastel**, **M. Stéphane Corthier** a indiqué que sa société s'intéressait peu au marché de la vente par correspondance, dans la mesure où elle s'était spécialisée sur le créneau des colis destinés aux entreprises.

Il a précisé qu'EXAPAQ avait mis en place une stratégie commerciale privilégiant un secteur d'activité par tri-

mestre, celui de la cosmétique constituant la cible du présent trimestre.

M. Jean Bizet s'est interrogé sur les incidences de la grève de 1995 sur la société EXAPAQ et a demandé si cette dernière avait pu conserver les éventuelles parts de marché conquises à l'occasion de cette grève.

M. Stéphane Corthier a répondu que sa société avait failli mourir de cette grève, qui avait rendu la circulation et la livraison extrêmement difficiles, entraînant un important taux d'évasion de la clientèle. Sa société avait, certes, pu conquérir quelques nouveaux marchés à cette occasion, mais relativement peu dans la mesure où elle ne traitait pas le marché des entreprises les plus pénalisées par ce conflit social, à savoir les entreprises de vente par correspondance.

Il a précisé qu'en mars 1996, il avait pu évaluer à moins de 2 % la part de ces marchés nouvellement conquis et fidélisés, d'une part parce que La Poste avait rapidement récupéré les marchés ainsi perdus et, d'autre part, parce qu'EXAPAQ n'avait pas pu aligner ses tarifs sur les siens. A cet égard, il a indiqué que sa société attachant de l'importance à la fidélisation de ses clients (leur taux de rotation s'élevant à moins de 5 %), elle ne pouvait risquer de faire exploser son réseau en cas d'apport brutal d'activités, ce qui serait inévitablement le cas avec le marché de la vente par correspondance.

M. Stéphane Corthier a cependant exposé qu'EXAPAQ pourrait à l'avenir choisir d'aligner ses prix sur ceux de La Poste dans la mesure où, en appliquant le raisonnement du coût marginal, on pouvait fixer le coût moyen du colis supplémentaire à un niveau assez faible.

**AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DÉFENSE ET FORCES ARMÉES**

Mercredi 7 mai 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs**. Elle a désigné :

- **Mme Lucette Michaux-Chevry** comme **rapporteur** sur les projets 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, et n° 327 (1996-1997) relatif à **l'interdiction de la fabrication et de l'exportation des mines antipersonnel** ;

- et **M. Jacques Habert** comme **rapporteur** 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**.

La commission a ensuite demandé à être **saisie pour avis** du projet de loi n° 291 (1996-1997), relatif à l'application de la convention du 13 janvier 1993 sur **l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques** et sur leur destruction, **M. Xavier de Villepin, président**, ayant souligné que ce projet de loi interne pourrait être l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre, au plan international, de cette convention très importante dans le cadre de la lutte contre la prolifération des armes de destruction

massive. La commission a alors désigné **M. Guy Penne** comme **rapporteur pour avis** sur ce projet de loi.

La commission a ensuite examiné le **rapport de M. Hubert Durand-Chastel** sur le **projet de loi n° 304** (1996-1997) autorisant la ratification du **traité** entre la République française et la République fédérale d'Allemagne relatif à la **construction d'un pont routier sur le Rhin entre Eschau et Altenheim** (ensemble une annexe).

M. Hubert Durand-Chastel, rapporteur, a tout d'abord souligné l'importance de ce traité qui permettra la réalisation d'une infrastructure majeure pour l'agglomération de Strasbourg : un second pont sur le Rhin. Ce second pont, a-t-il précisé, délestera d'une partie de son trafic le pont de l'Europe, entre Strasbourg et Kiehl, actuellement très fréquemment engorgé, et s'intégrera dans le prolongement de la rocade sud en cours de construction qui desservira l'aéroport et le port autonome de Strasbourg ainsi que les principales zones industrielles.

Sur le plan juridique, le rapporteur a relevé la conformité du traité aux principes, définis dans un accord-cadre franco-allemand du 30 janvier 1953, qui ont présidé à la construction de tous les ponts sur le Rhin depuis la dernière guerre. Il a notamment indiqué que le coût de l'ouvrage serait, cette fois-ci, réparti à parts égales entre les deux parties mais que la construction serait confiée à la France, en application du principe d'alternance entre les deux pays.

Après avoir présenté les caractéristiques techniques de l'ouvrage et son coût, estimé à 146,6 millions de francs, le rapporteur a précisé que le montant, pour la France, de cette opération se monterait à plus de 200 millions de francs, dans la mesure où à sa quote-part pour la construction du pont, soit 73,3 millions de francs, s'ajouteraient les coûts de raccordement de l'ouvrage à la rocade sud de Strasbourg, évalués à 128,2 millions de francs. Il a indiqué que le financement de l'opération incomberait à l'Etat

pour 50 %, au département du Bas-Rhin pour 30 % et à la région Alsace pour 20 %.

Rappelant que la réalisation de cet équipement était très attendue par la population et par l'ensemble des responsables politiques et économiques de l'Alsace, le rapporteur a vivement encouragé la commission à donner un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

A la suite de l'exposé du rapporteur, **M. Jean Clouet** a souhaité savoir s'il était envisagé d'instaurer un péage sur le nouveau pont.

M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur d'éventuelles oppositions au projet liées à la protection de l'environnement.

M. Jacques Habert a enfin souhaité connaître le nombre d'ouvrages de franchissement du Rhin entre la France et l'Allemagne.

Répondant aux intervenants, **M. Hubert Durand Chastel, rapporteur**, a apporté les précisions suivantes :

- financé par des fonds publics, le pont ne comportera pas de péage,

- le projet ne semble pas susciter d'opposition majeure liée à l'environnement et il contribuera au contraire à diminuer la circulation et donc la pollution en centre d'agglomération,

- 10 ponts routiers franchissent actuellement le Rhin sur les 180 kilomètres de frontière entre la France et l'Allemagne.

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. Serge Vinçon** sur les projets de loi :

- **n° 247 (1996-1997)**, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République du Niger** relative à la

circulation et au séjour des personnes (ensemble un échange de lettres) ;

- et n° 299 (1996-1997) autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République du Togo**, relative à la **circulation et au séjour des personnes** (ensemble deux échanges de lettres).

M. Serge Vinçon, rapporteur, a tout d'abord fait observer que ces deux accords s'inscrivaient dans un réseau de conventions négociées depuis 1991, afin de tirer les conséquences, sur le régime de circulation des personnes qui lie la France avec la plupart de ses partenaires d'Afrique subsaharienne francophone, des engagements souscrits dans le cadre des accords de Schengen. En effet, a poursuivi le rapporteur, l'adhésion de la France aux accords de Schengen a rendu nécessaire l'alignement sur le droit commun du régime privilégié d'accès au territoire français dont bénéficiaient, sur la base de conventions conclues pendant les années 1970, les ressortissants de nos partenaires d'Afrique subsaharienne.

M. Serge Vinçon a ensuite commenté le champ d'application des conventions franco-togolaise et franco-nigérienne, en précisant l'importance des communautés françaises au Togo et au Niger, et des communautés togolaise et nigérienne en France. Il a, en particulier, relevé un certain déséquilibre quantitatif entre la communauté française au Togo, qui compte 2.609 immatriculés, et la communauté togolaise en France : celle-ci était, en 1993, a souligné le rapporteur, constituée de 6.251 titulaires d'une autorisation de séjour.

Le rapporteur a alors évoqué les accords de 1970 et 1977 auxquels se substitueront les conventions franco-nigérienne du 24 juin 1994 et franco-togolaise du 13 juin 1996. Il a indiqué que les conventions franco-togolaise et franco-nigérienne de février 1970 ne renvoyaient pas à l'exigence de visa (qu'il s'agisse du court ou du long séjour), et autorisaient l'accès au territoire de l'autre par-

tie sur présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport même périmé (depuis moins de cinq ans).

M. Serge Vinçon, rapporteur, a néanmoins relevé que la convention franco-nigérienne du 19 février 1977 avait, en subordonnant l'accès au territoire de l'autre partie à la présentation d'un passeport en cours de validité, traduit un degré d'exigence supérieur en matière de circulation des personnes.

Abordant ensuite le contenu des conventions franco-nigérienne du 24 juin 1994 et franco-togolaise du 13 juin 1996, le rapporteur a souligné les changements introduits, dans le régime de circulation et de séjour des personnes avec ces deux pays, par l'exigence d'un visa à la fois pour les courts et pour les longs séjours. **M. Serge Vinçon** a ensuite commenté les conditions de séjour applicables en fonction des activités envisagées sur le territoire de l'autre partie (activité salariée, activité industrielle, commerciale ou artisanale, études ou stages).

Rappelant que les conventions franco-nigérienne du 24 juin 1994 et franco-togolaise du 13 juin 1996 ne se démarquaient que pour certains détails des nombreuses conventions relatives à la circulation et au séjour des personnes qui lient la France à la plupart de ses partenaires d'Afrique subsaharienne francophone, **M. Serge Vinçon** a conclu favorablement à l'adoption des deux projets de loi autorisant l'approbation de ces conventions.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Christian de La Malène** s'est interrogé sur les conditions juridiques du séjour des étudiants, notamment togolais, en France. **M. Serge Vinçon, rapporteur**, a fait observer que la loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ne permettait plus d'obtenir une carte de résident à partir de trois années de séjour en qualité d'étudiant.

A la demande de **M. Xavier de Villepin, président**, et de **M. Paul d'Ornano**, **M. Serge Vinçon** a indiqué qu'aucun contentieux n'opposait actuellement la France

au Togo ou au Niger du fait des droits liés à la délivrance ou au renouvellement des titres de séjour des ressortissants français établis dans ces pays. Rappelant le différend qui avait opposé à ce sujet la France au Cameroun en 1996, le rapporteur a noté que l'article 10 de la convention franco-nigérienne du 24 juin 1994 engageait les deux parties à fixer à un taux raisonnable les droits et taxes exigibles lors de la délivrance ou du renouvellement des titres de séjour.

La commission a ensuite, suivant l'avis de son rapporteur, **approuvé les deux projets de loi** qui lui étaient soumis.

Mercredi 21 mai 1997 - Présidence de M. Xavier de Villepin, président - La commission a d'abord procédé à la **nomination de rapporteurs**. Elle a désigné :

- **M. Bernard Plasait** comme **rapporteur sur le projet de loi n° 338 (1996-1997)** autorisant la ratification de la convention européenne sur la **reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales** ;

- **et M. Michel Alloncle** comme **rapporteur sur le projet de loi n° 342 (1996-1997)** autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République de Croatie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements**, signé à Zagreb le 3 juin 1996.

Puis la commission a procédé à l'**audition de M. Jacques Godfrain, ministre délégué à la coopération**.

M. Jacques Godfrain a tout d'abord rendu hommage à la mémoire de nos deux compatriotes assassinés le 20 mai à Kinshasa. Il a souligné que la France demeurerait très vigilante quant au sort de ses ressortissants dans le

pays et rappelé la présence du dispositif militaire prépositionné à Brazzaville.

Relevant que les troupes de M. Laurent-Désiré Kabila avaient pris le contrôle de Kinshasa sans que se produise le « bain de sang » annoncé par certains, le ministre délégué à la coopération a indiqué que la France tenait désormais les nouvelles autorités de la République démocratique du Congo pour responsables de la sécurité des personnes et des biens ainsi que de la protection des communautés étrangères.

Puis **M. Jacques Godfrain** a souligné les incertitudes qui caractérisaient aujourd'hui l'avenir de ce pays, qu'il s'agisse de l'absence d'engagement formel sur l'organisation d'élections libres et démocratiques ou de la capacité de M. Laurent-Désiré Kabila à exercer son autorité sur l'ensemble du territoire. Il a exprimé la très vive inquiétude de la France s'agissant de la situation des réfugiés et déplacés.

Le ministre délégué à la coopération a ensuite résumé les quatre points qui constituaient aujourd'hui les fondements de la position française sur ce dossier zaïrois :

- le souci d'assurer pleinement la sécurité de la communauté française présente dans le pays ;

- le souhait que l'ONU puisse se rendre sur place immédiatement afin de faire toute la lumière sur le problème des réfugiés et que les organisations humanitaires puissent leur apporter les secours indispensables ;

- le souhait de voir les nouvelles autorités se conformer aux règles internationales de la démocratie et organiser des élections libres et transparentes ;

- notre préoccupation concernant la stabilité régionale et le respect du principe de l'intégrité territoriale.

A l'issue de cet exposé, un débat s'est instauré entre le ministre délégué à la coopération et les commissaires.

M. Xavier de Villepin, président, a déploré le silence, à quelques exceptions près, et l'impuissance de la

communauté internationale au regard de l'attitude des forces de l'Alliance dirigées par M. Kabila à l'égard des réfugiés. En ce qui concerne les Français résidant au Zaïre, **M. Xavier de Villepin, président**, a souhaité savoir combien s'étaient rendus à Brazzaville. Il a jugé souhaitable de renforcer l'information de nos compatriotes sur place ainsi que les relais de communication qui permettraient d'atténuer l'hostilité de certains éléments de la population zaïroise à l'égard de la France.

M. Christian de La Malène a regretté l'attitude de certains pays, prêts à éluder le problème des réfugiés hutus dans l'est du Zaïre et à sacrifier le respect des droits de l'homme afin d'assurer de bonnes relations avec le nouveau pouvoir. Il a déploré l'isolement de la France à ce sujet au sein de l'Union européenne. **M. Xavier de Villepin, président**, a néanmoins souligné les positions courageuses prises par Mme Emma Bonino, commissaire européen chargé des réfugiés.

M. Michel Alloncle s'est alors demandé comment le nouvel homme fort de la « République démocratique du Congo », avant même d'accéder au pouvoir, avait pu traiter des marchés avec les compagnies minières du Katanga et obtenir le blocage des comptes en Suisse du Président Mobutu.

Mme Danielle Bidard-Reydet a, pour sa part, rappelé que l'image négative dont souffrait la France au Zaïre tenait au fait que notre pays était perçu comme ayant soutenu le Président Mobutu. Elle a souhaité un effort exceptionnel de la France en faveur des populations réfugiées qui lui permettrait de retrouver une meilleure réputation sur la scène africaine. Elle a enfin jugé nécessaire de reconsidérer la coopération franco-africaine à la faveur des changements intervenus récemment en Afrique subsaharienne.

Mme Paulette Brisepierre s'est alors interrogée sur les réactions suscitées à Brazzaville par l'évolution de la situation au Zaïre et par la décision de M. Laurent-Désiré

Kabila d'adopter, pour son pays, la nouvelle dénomination de «République démocratique du Congo».

M. Jacques Genton, revenant sur la réserve dont faisait preuve l'Union européenne sur le dossier zaïrois, a regretté l'absence de toute intervention tant de la part du Conseil que de la présidence néerlandaise. Il a estimé que ce silence de l'Europe tenait à l'absence d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune et soulignait la nécessité de désigner un Haut représentant en la matière.

Puis **M. Jacques Habert** a évoqué la situation particulièrement préoccupante de la communauté française au Zaïre. Il a estimé que nos compatriotes souhaitant se réfugier à Brazzaville devaient naturellement être accueillis dans ce pays, une éventuelle fermeture de la frontière entre les deux pays ne pouvant leur être opposée. Tout en soulignant le courage des Français qui ont souhaité rester au Zaïre en dépit des événements, il a jugé nécessaire d'assurer l'évacuation de ceux qui souhaiteraient quitter Kinshasa.

M. Jacques Habert a ensuite interrogé le ministre délégué à la coopération sur la situation du lycée français de Kinshasa dont la fermeture a été annoncée alors que de nombreux élèves continuent de le fréquenter.

Il a enfin estimé que les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger, en cours au Zaïre, ne devraient pas être interrompues malgré les événements actuels.

Répondant aux différents intervenants sur la question des réfugiés, **M. Jacques Godfrain, ministre délégué à la coopération**, a, à son tour, déploré le relatif isolement de la France dont " l'honneur ", comme vient de le déclarer le Premier ministre, " aura consisté à être l'un des rares pays au monde à dénoncer, depuis le début, ce désastre humanitaire " et à adopter une position conforme à la morale internationale. Il a mis en parallèle l'écho qu'avaient pu recevoir en leur temps les événements de la place Tien An Men, qui avaient fait 1.600 morts, et

l'absence de réaction médiatique aux massacres intervenus au Zaïre dont on estime qu'ils auraient pu entraîner la mort de 180.000 à 200.000 personnes. Il a également souligné le rôle positif joué par Mme Emma Bonino, commissaire européen chargé des réfugiés.

M. Jacques Godfrain a ensuite évoqué la situation des ressortissants français actuellement présents en République démocratique du Congo, au nombre de 800 - soit la moitié de leur nombre avant les événements- dont 600 à Kinshasa. Il a indiqué que le dispositif militaire français mis en place à Brazzaville serait maintenu en attendant que la situation se soit stabilisée à Kinshasa.

En ce qui concerne plus particulièrement le lycée français, qui avait été fermé à l'occasion des vacances scolaires, le ministre a indiqué que le Gouvernement réfléchissait à sa prochaine réouverture et il a précisé que le conseiller culturel de l'ambassade de France pourrait regagner très prochainement Kinshasa. Le ministre délégué a également donné des assurances quant à la poursuite des opérations électorales pour la désignation des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger et il a confirmé que les ressortissants français qui le souhaiteraient pourraient continuer à être accueillis à Brazzaville.

M. Jacques Godfrain a également assuré qu'en étroite liaison avec Paris les autorités du Congo-Brazzaville suivaient de très près l'évolution de la situation à Kinshasa.

Répondant aux critiques adressées à la politique de la France en Afrique et plus particulièrement au Zaïre, le ministre délégué à la coopération a tenu à rappeler que notre pays ne détenait pas de responsabilité historique dans l'avènement du Maréchal Mobutu porté au pouvoir par les Etats-Unis. Il a rappelé que c'est en 1993 que la France avait suspendu toute coopération avec le Zaïre, les deux seules opérations soutenues depuis lors par le ministère de la coopération, en sus de l'appui apporté aux organisations non gouvernementales (ONG), concernant l'amé-

nagement d'une salle de chirurgie à l'hôpital de Kinshasa et la bibliothèque de l'université. Contestant vivement la présentation tendant à associer M. Kabila aux Etats-Unis et M. Mobutu à la France, il a rappelé que la ligne de la France n'avait pas varié et ne prenait position pour aucune des parties puisqu'elle avait consisté à demander la tenue d'une conférence internationale, l'organisation d'élections libres et transparentes ainsi que le traitement du problème des réfugiés.

Evoquant de manière plus générale la politique africaine de la France, **M. Jacques Godfrain** a récusé l'image qui en est souvent abusivement donnée en soulignant qu'à la différence d'autres pays africains, les Etats de l'Afrique francophone s'étaient tous engagés dans de profondes réformes démocratiques fondées sur l'élection au suffrage universel des chefs d'Etat, la mise en place d'assemblées parlementaires et la reconnaissance de l'alternance démocratique. Il a souligné que la France était bien la garante de la démocratie en Afrique.

Au rang des succès de la politique africaine de la France, il a également cité les résultats économiques très positifs enregistrés par l'Afrique francophone, qu'il s'agisse des taux de croissance annuels compris entre 5 et 8 %, de la maîtrise de l'inflation ou du renforcement des filières de production.

FINANCES, CONTROLE BUDGETAIRE ET COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Mercredi 30 avril 1997 - Présidence de M. Christian Poncelet, président. Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la commission a procédé à l'audition de **M. Philippe Lagayette, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, sur la réforme des Caisses d'épargne et de prévoyance.**

M. Philippe Lagayette, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, a tout d'abord fait état de l'étroitesse des liens existant entre la Caisse des dépôts et consignations et les Caisses d'épargne. Ces liens sont de trois natures : la centralisation auprès de la Caisse des dépôts d'une partie des fonds domiciliés chez les Caisses d'épargne ; des filiales communes ; des liens en capital, la Caisse des dépôts détenant 35 % du centre national des Caisses d'épargne (CENCEP) et 40 % de leur caisse centrale. Le directeur général de la Caisse des dépôts a expliqué que son établissement et les Caisses d'épargne se partageaient les tâches, les Caisses d'épargne assurant les services de banque «de détail» (clientèle de particuliers) et la Caisse des dépôts effectuant les tâches de banque «de gros».

M. Philippe Lagayette a ensuite admis que les Caisses d'épargne connaissaient une rentabilité trop modeste (2,8 % des fonds propres), mais qu'elles avaient su éviter les erreurs majeures de gestion que de nombreuses banques avaient commises dans les années quatre-vingt, notamment les prêts aux pays en voie de développement et au secteur immobilier.

Abordant la problématique d'une éventuelle réforme des Caisses d'épargne, **M. Philippe Lagayette** a estimé qu'il était indispensable de leur donner des propriétaires,

à la fois pour créer une exigence de rentabilité des fonds propres, et aussi pour permettre au réseau de nouer aisément des alliances, ou acquérir ou céder des participations. Il a également estimé qu'il était sain de séparer les activités de banque de droit commun des activités d'intérêt général. La banque pourrait, d'une part, prendre une forme coopérative accueillant des sociétaires et des investisseurs et, d'autre part, financer les activités d'intérêt général sur une partie des surplus qu'elle dégagerait.

Toutefois, il est apparu à **M. Philippe Lagayette** qu'il serait nécessaire de prendre deux précautions dans le cadre d'une telle réforme : en premier lieu, prendre garde au financement du système de retraites, qui n'est pas aujourd'hui assuré et, en second lieu, veiller à la mise en place d'une direction centrale du réseau plus puissante qu'aujourd'hui.

Le directeur de la Caisse des dépôts et consignations a ensuite répondu aux questions de **M. Alain Lambert, rapporteur général.**

Amené à comparer la rentabilité des Caisses d'épargne à celle de la Caisse des dépôts, **M. Philippe Lagayette** a évalué la rentabilité de son établissement à 5 % en moyenne sur les dix dernières années, chiffre qui aurait pu être porté à 8 % si l'institution ne devait pas assurer de missions d'intérêt général.

Il s'est déclaré d'accord avec le rapporteur général sur la distinction à établir entre la question de la propriété des Caisses d'épargne et celle du sort de leurs fonds propres : quel que soit le propriétaire des Caisses, les fonds propres nécessaires à leurs activités doivent rester inscrits à leur bilan. Ces fonds propres doivent notamment garantir l'avenir des retraites.

Sur le point de savoir qui pourrait revendiquer la propriété des Caisses d'épargne, **M. Philippe Lagayette** a jugé que plusieurs solutions étaient en concurrence. L'Etat est fondé à soutenir qu'il a doté, au début des années quatre-vingt, certains fonds de garantie et que l'activité

des Caisses s'est développée grâce à un produit réglementé, garanti par l'Etat : le livret A. Les salariés peuvent revendiquer une part de la prospérité des Caisses. L'entreprise peut elle-même considérer que sa bonne gestion a généré des fonds propres supplémentaires. Les collectivités locales peuvent estimer que c'est grâce à leur proximité que les Caisses ont pu s'implanter localement.

M. Philippe Lagayette a constaté qu'il reviendrait au Parlement de trancher entre ces différentes logiques, cette décision relevant du domaine de la loi. Il a fait part de sa préférence pour un partage équilibré entre les différentes parties prenantes.

Interrogé sur les méthodes de financement des besoins d'intérêt général, **M. Philippe Lagayette** a considéré qu'il pouvait exister, à côté du financement public, des financements obéissant à des logiques privées, comme ceux que peuvent assurer la Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne. Ces modalités présentent l'avantage de la souplesse et de ne pas être soumises à la contrainte d'égalité. Citant l'exemple de la politique de la ville dans certains quartiers, **M. Philippe Lagayette** a expliqué que son institution pouvait procéder à des expérimentations alors que les pouvoirs publics étaient tenus de traiter de façon égale tous les quartiers placés dans une situation identique.

Dans l'hypothèse d'une réforme des Caisses d'épargne, **M. Philippe Lagayette** a estimé que la Caisse des dépôts devrait rester un sociétaire de référence de leurs organes centraux.

Enfin, interrogé sur la gestion de l'épargne administrée, **M. Philippe Lagayette** a distingué le problème de la fixation des taux d'intérêt de celui de l'existence même d'un circuit de financement privilégié.

Il a considéré que les modalités de fixation des taux n'étaient pas satisfaisantes. Il a attribué la forte baisse des dépôts («décollecte») observée sur le livret A en 1996 (75 milliards de francs) à l'écart existant entre le taux de

ce livret (3,5 %) et ceux d'autres produits réglementés : le livret d'épargne populaire, le livret jeune (4,75 %) et le plan d'épargne logement (5,25 %), et non à la baisse du taux du livret A elle-même. Il a remarqué à cet égard que la collecte centralisée à la Caisse des dépôts sur les livrets rémunérés à un taux plus élevé que celui du livret A avait été positive de 50 milliards de francs en 1996.

Considérant ce contraste comme excessif, **M. Philippe Lagayette** a plaidé pour un mode de détermination des taux plus détaché qu'aujourd'hui des pressions de l'opinion publique, et qui soit suffisamment régulier pour garantir une collecte légèrement positive des ressources destinées au logement social.

Il a toutefois estimé que la mauvaise gestion des taux d'intérêt ne remettait pas en cause l'existence d'un circuit administré de financement du logement social, capable de drainer des liquidités disponibles à vue, pour les replacer à grande échelle en prêts aux organismes HLM d'une durée de 32 ans, à des taux d'intérêt en principe très bas.

Ce système, qui va à l'encontre des règles habituelles de prudence bancaire à l'égard du risque de transformation, ne peut fonctionner qu'avec la garantie de l'Etat. Au titre de la rémunération de cette garantie, l'Etat a prélevé 300 milliards de francs en 13 ans sur les résultats du livret A, alors qu'il ne supporte pour sa part que le coût de la dépense fiscale associée aux dépôts sur ce livret. **M. Philippe Lagayette** en a conclu que ce système permettait de financer le logement social de façon satisfaisante à un coût très modéré pour l'Etat.

Interrogé par **M. Roland du Luart** sur la destination des fonds prélevés par l'Etat, sur la centralisation des fonds du livret A et sur un éventuel rapprochement des Caisses d'épargne avec le Crédit industriel et commercial (CIC), **M. Philippe Lagayette** a répondu que les prélèvements étaient affectés aux recettes non fiscales du budget général de l'Etat, que les dépôts sur le livret A de la Poste comme ceux des Caisses d'épargne étaient intégralement

centralisés à la Caisse des dépôts (seul le taux de commission sur encours étant différencié : 1,2 % pour les Caisses d'épargne, 1,5 % pour la Poste), enfin qu'une des difficultés du rapprochement avec le CIC résidait dans le statut du personnel, beaucoup plus favorable dans les Caisses d'épargne qu'au CIC.

En réponse au souci de protection des petits épargnants exprimé par **M. Emmanuel Hamel**, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a rappelé que le taux d'intérêt du livret A avait longtemps été inférieur à celui de l'inflation et que les épargnants étaient alors lésés. Il convient simplement, a-t-il dit, de faire preuve de prudence dans l'adaptation de ce taux d'intérêt pour éviter de trop fortes décollectes. **M. Philippe Lagayette** a rappelé, par ailleurs, que la place du livret A dans l'épargne des Français était désormais marginale (5 %) et que la question de sa rémunération du point de vue des épargnants était moins sensible que par le passé, à condition d'assurer une protection suffisante contre l'inflation. Le directeur général de la Caisse des dépôts n'a pas jugé souhaitable que le livret A draine des ressources considérables, mais seulement suffisantes pour le financement du logement social, de la politique de la ville et éventuellement, à terme, d'infrastructures à rentabilité différée.

M. Joël Bourdin est ensuite intervenu pour rappeler que les Caisses d'épargne s'étaient beaucoup modernisées à compter des années quatre-vingt, réduisant leur nombre de 90 à 32, se rendant ainsi capables d'effectuer toutes les prestations de service d'une banque de plein exercice. Il a regretté que le débat relatif à la réforme de leur statut paraisse avoir surtout pour but de récupérer des fonds au profit du budget de l'Etat. Il lui est apparu nécessaire de distinguer la question d'un prélèvement sur les fonds propres de celle de la propriété des Caisses d'épargne. A cet égard, il a considéré que si l'on souhaitait mettre les Caisses d'épargne en vente dans le public, il n'y avait que deux vendeurs possibles : les Caisses elles-mêmes, mais

avec le risque d'augmenter leurs fonds propres, ou l'Etat, représentant légitime de la Nation, dont il est admis qu'elle est propriétaire des Caisses d'épargne. Le critère de rentabilité des fonds propres ne lui est pas apparu comme fondamental pour réformer les Caisses d'épargne, jugeant qu'il fallait également tenir compte du souci d'aménagement du territoire.

En réponse à **M. Joël Bourdin**, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a considéré qu'une réforme du statut des Caisses d'épargne dans le sens qu'il avait indiqué ne pouvait aboutir qu'à un renforcement souhaitable de ce réseau. Il a répété qu'il revenait à la loi de déterminer l'identité du propriétaire des Caisses d'épargne et selon quelles modalités ce propriétaire devait éventuellement changer. Il a estimé qu'il était nécessaire que les Caisses d'épargne se préoccupent davantage de leur rentabilité, seul gage possible de leur développement, et également de leur capacité à engager des actions d'intérêt général. Cette rentabilité lui a paru être mieux assurée par l'existence d'un propriétaire auquel des comptes sont rendus, rappelant que l'absence de propriétaire constituait une distorsion de concurrence à l'égard des autres réseaux bancaires.

Interrogé par **Mme Marie-Claude Beaudeau** sur le coût et le volume des crédits accordés par la Caisse des dépôts et consignations au logement social, **M. Philippe Lagayette** a indiqué que la baisse du taux et de l'encours du livret A n'avait pas entraîné de réduction du volume de nouveaux prêts locatifs aidés (PLA), celle-ci venant surtout d'une baisse de la demande de prêts de la part des organismes HLM. La baisse du taux a entraîné une baisse du taux d'intérêt des PLA à due concurrence, mais il est apparu à **M. Philippe Lagayette** qu'une hausse paradoxale des coûts des prêts des fonds d'épargne pourrait se produire si le livret A voyait son encours se réduire de façon excessive par rapport à celui des livrets d'épargne rémunérés à un niveau plus élevé. Il a par ailleurs plaidé

en faveur d'une réduction du taux du prêt locatif intermédiaire (PLI), financé par le livret d'épargne populaire.

En réponse à une question de **M. Jacques Oudin**, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a expliqué que les parts de marché des Caisses d'épargne étaient plutôt sur une pente descendante en matière d'épargne réglementée : 29,2 % en 1994, contre 27,9 % en septembre 1996. Il a considéré que la banalisation des Caisses d'épargne devait être menée à son terme. Il a néanmoins émis de très sérieuses réserves sur une éventuelle distribution universelle du livret A.

Interrogé par **M. René Ballayer** sur d'éventuels mouvements à la tête de son établissement, **M. Philippe Lagayette** a déclaré tout ignorer d'éventuelles intentions de ses autorités de tutelle sur ce point.

Enfin, en réponse à **M. Christian Poncelet**, président, qui l'interrogeait sur le rôle d'intérêt général des Caisses d'épargne et sur leurs relations avec les collectivités locales, **M. Philippe Lagayette** a rappelé que la Caisse des dépôts et consignations avait approuvé le principe d'une séparation entre une banque coopérative et une structure destinée aux actions d'intérêt général et que les surplus dégagés par la banque coopérative pourraient servir à financer ces dernières.

Sur le second sujet, **M. Philippe Lagayette** a estimé que la banque coopérative serait à même d'avoir une activité de prêts aux collectivités territoriales. Il a considéré que les Caisses d'épargne étaient déjà des concurrents sérieux du Crédit local de France, mais que d'autres établissements étaient présents sur ce créneau : le Crédit agricole et surtout les banques allemandes, qui ont conquis 8 % de parts de marché en deux ans. De son côté, la structure d'intérêt général pourrait participer à des financements en fonds propres d'actions d'intérêt local.

Puis la commission a procédé à l'audition de **M. Jean-Jacques Dormois**, représentant du syndicat

unifié du personnel des Caisses d'épargne, sur la réforme des Caisses d'épargne et de prévoyance.

M. Jean-Jacques Dormois a tout d'abord souligné que le syndicat unifié des Caisses d'épargne était très attaché à l'article premier de la loi de 1983 qui faisait des Caisses d'épargne des établissements de crédit à but non lucratif, car ce statut permettait de faire primer l'intérêt général sur l'intérêt particulier afin de satisfaire les besoins sociaux de la population.

Il a indiqué que sur les 30 millions de clients des Caisses d'épargne, 2,5 millions étaient issus de milieux parfois très défavorisés et s'est inquiété, pour l'avenir, du sort qui serait réservé à ces clients si désormais la recherche du profit l'emportait sur l'intérêt général. Il a souligné à cet égard que la contradiction qui pouvait découler de la rédaction de l'article premier n'était qu'apparente, car elle permettait aux Caisses d'épargne de peser sur le coût de l'intermédiation bancaire en proposant aux collectivités locales des prêts à des taux très attractifs.

M. Jean-Jacques Dormois a insisté sur la légitimité d'un réseau à vocation particulière comme le réseau des Caisses d'épargne pour financer le développement social et la politique de la ville, et s'est inquiété des conséquences nuisibles sur l'emploi que pouvait engendrer la diminution du nombre d'établissements. Après avoir considéré qu'il était abusif de dénoncer le manque de rentabilité des Caisses d'épargne, il a souligné qu'en assimilant les dotations au capital social, le rendement des Caisses d'épargne s'élevait à 6 %. Il a ajouté que près de 10 % des résultats étaient consacrés à du dividende social, soit par aide directe, soit par le maintien d'établissements non rentables mais qui participent à l'aménagement du territoire.

En réponse à **M. Alain Lambert, rapporteur général, M. Claude Tessier, secrétaire national du syndicat unifié des Caisses d'épargne** a considéré que la concurrence entre réseaux distributeurs qui pourrait

résulter d'une banalisation du livret A serait gravement préjudiciable au financement des Caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts et consignations. Prenant l'exemple des Codevi, qui ne sont pas centralisés auprès d'un organisme comme la Caisse des dépôts et consignations, il a souligné que seule une part marginale des fonds collectés avait été distribuée par les établissements bancaires aux petites et moyennes entreprises par le biais de prêts bonifiés, et que les livrets les plus rentables avaient été utilisés pour d'autres usages.

Interrogé sur la propriété des Caisses d'épargne, **M. Claude Tessier** a indiqué, d'une part, que les Caisses d'épargne n'étaient pas la propriété de l'Etat et, d'autre part, que la désignation de propriétaires ne lui paraissait pas susceptible d'accroître les performances des caisses. Il a insisté sur la démotivation qu'une telle désignation pourrait induire auprès de membres du personnel qui assument des responsabilités importantes. Il a enfin estimé qu'une réforme des statuts n'était pas justifiée et que toute réforme devait au préalable faire l'objet d'un consensus, en ajoutant que les rapports annuels permettaient au Parlement de contrôler l'évolution de l'activité et de la rentabilité des caisses en toute transparence.

S'agissant des retraites du personnel des Caisses d'épargne, **M. Jean-Jacques Dormois** s'est montré rassurant en indiquant que le niveau élevé des cotisations versées par les ayants droit permettait aux caisses de retraite d'envisager l'avenir dans de bonnes conditions jusqu'en 2010.

Interrogé par **Mme Marie-Claude Beaudeau** sur les adaptations que le syndicat unifié des Caisses d'épargne était prêt à envisager, **M. Jean-Jacques Dormois** a indiqué que 65 milliards de francs de fonds propres pouvaient être mobilisés pour financer l'économie marchande et les collectivités locales. Il a par ailleurs suggéré que l'utilisation de 10 % des résultats à des fins d'utilité générale soit inscrite dans les statuts et a plaidé pour une modification

du mode de désignation des clients au Conseil de surveillance.

S'agissant des retraites, **M. Claude Tessier** a indiqué que le refus des Caisses d'épargne d'être intégrées au régime de droit commun ne faisait pas obstacle à la manifestation d'une certaine solidarité nationale puisque le régime de retraite des caisses de sécurité sociale était créancier net de 200 millions de francs à l'égard des régimes interprofessionnels. Il a ajouté que la caisse de retraite des Caisses d'épargne avait le devoir de maintenir le niveau des prestations servies à l'égard de ses mandants.

Puis il a observé qu'en dépit des lettres de cadrage de la direction fixant un objectif de réduction des effectifs des caisses, les besoins d'embauche étaient réels. Il a exprimé ses craintes qu'une privatisation centrée sur la recherche d'une plus grande rentabilité des caisses entraîne la fermeture d'un certain nombre d'agences.

M. Jean-Jacques Dormois a ajouté que bien qu'un accord eut été conclu avec les partenaires sociaux prévoyant des départs à la retraite en contrepartie d'embauches, des consignes faisaient interdiction aux agences d'utiliser la loi de Robien pour diminuer le temps de travail.

Enfin, en réponse à **M. Christian Poncelet, président**, **M. Claude Tessier** a indiqué qu'une réforme du statut des Caisses d'épargne n'était pas nécessaire tant que les Caisses d'épargne assumeraient leur mission spécifique d'intérêt général.

La commission a enfin procédé à l'**audition de M. Gérard Sestacq, président du syndicat national de l'encadrement (CGC), sur la réforme des Caisses d'épargne et de prévoyance.**

M. Gérard Sestacq a insisté sur le fait que le réseau des Caisses d'épargne était confronté à des engagements financiers importants à très court terme du fait de la situation «dramatique» de sa caisse de retraite. Il a fait

état de divers audits qui prévoient la cessation de paiement de la caisse de retraite autour de 2007-2010, voire 2004. Par ailleurs, M. Gérard Sestacq a estimé à 12 milliards de francs la dette à court terme du réseau des Caisses d'épargne, une somme qu'il faudra provisionner sur les 65 milliards de francs de fonds propres du réseau. Il a également insisté sur la paralysie du processus de prise de décision lié à la majorité des trois quarts exigée par la loi de 1983.

Partisan d'une réforme différente de celles de 1983 et 1991, le président du syndicat de l'encadrement (CGC) a cependant mis en garde contre les dérives possibles d'un système de type «fondation». Il a préconisé un mode de fonctionnement proche de celui du Crédit agricole.

Puis, **M. Gérard Sestacq**, en accord avec les conclusions du rapport de M. Alain Lambert, a indiqué qu'il considèrerait que les fonds propres des Caisses d'épargne étaient la propriété de la Nation et que, par conséquent, il ne voyait pas d'inconvénient à ce que les profits de leur mise sur le marché reviennent à l'Etat ou, selon sa préférence, aux collectivités locales.

M. Gérard Sestacq a ensuite estimé à 40 milliards de francs les fonds propres disponibles après prise en compte de la banalisation du livret A, de la dette du réseau des Caisses d'épargne et de la nécessité de rémunérer les parts sociales. Il a proposé que 20 milliards soient utilisés pour le développement externe du réseau, tandis que les 20 autres seraient mis sur le marché et proposés à l'actionnariat des employés et des institutions financières. Il s'est à cet égard prononcé en faveur d'une clarification des relations entre la Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne.

M. Alain Lambert, rapporteur général, est alors intervenu pour demander si la CGC était toujours favorable au projet de rapprochement avec le Crédit industriel et commercial (CIC). En second lieu, il a voulu savoir si la CGC revendiquait un statut particulier pour les personnels du réseau des Caisses d'épargne.

En réponse, **M. Gérard Sestacq** a réaffirmé son soutien au rapprochement avec le CIC et à tout projet susceptible de diversifier les activités des Caisses d'épargne. Il a, par ailleurs, souhaité, s'agissant du statut des personnels, que le droit commun s'applique à condition que les salariés soient largement consultés.

Mme Marie-Claude Beaudeau a fait part de ses craintes que l'Etat ne s'approprie les 65 milliards de francs de fonds propres et s'est inquiétée des conséquences de l'impératif de rentabilité sur le personnel et sur l'emploi.

M. Gérard Sestacq a précisé que dans le projet de réforme, seuls les profits de la mise sur le marché reviendraient éventuellement à l'Etat. Il a ajouté que les Caisses d'épargne n'avaient pas attendu la réforme pour se fixer des objectifs de rentabilité.

M. Christian Poncelet, président, a alors demandé si une réforme des caisses d'épargne était nécessaire. Il a, par ailleurs, souhaité connaître le nombre des retraités ainsi que le montant des retraites versées. Il a également voulu en savoir plus sur l'éventuelle implication de caisses d'épargne dans le secteur de l'immobilier. Enfin, il s'est interrogé sur le rôle et la présence des élus dans le futur dispositif.

M. Gérard Sestacq s'est prononcé en faveur d'une réforme des Caisses d'épargne. Il a, par ailleurs, indiqué que les prestations versées seraient supérieures aux cotisations dès 2004, ce qui remettrait en cause la viabilité du régime de retraite. Il a ensuite déploré que des caisses d'épargne aient, en effet, subi des pertes immobilières. Il s'est prononcé contre la présence d'élus dans le conseil d'administration afin d'éviter les risques de collusion. Il a indiqué que le rôle des élus était de contrôler et non de décider.

Au cours d'une seconde séance tenue au cours de l'après-midi, la commission a procédé à l'audition de **M. René Barberye, président du Centre national des**

Caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP), sur la réforme des Caisses d'épargne et de prévoyance.

M. René Barberye a tout d'abord rappelé les raisons qui avaient poussé le groupe des Caisses d'épargne à proposer une réforme de leur statut. Il a rappelé que depuis 1983, les Caisses d'épargne avaient connu une évolution sans précédent, passant d'une culture d'entreprise mono-produit, centrée autour du livret A, à celle d'un établissement de crédit à part entière. Les caisses ont connu un regroupement très significatif et la mise en tutelle a cédé la place à un partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations. Il a encore indiqué que cette évolution s'était effectuée sans drame, sans conflit et sans que cela ne coûte un franc à l'Etat. Les Caisses d'épargne sont aujourd'hui un groupe puissant et décentralisé qui détient une part significative du marché de l'épargne populaire et de l'assurance-vie. Avec 65 milliards de francs de fonds propres et 1,8 milliard de francs de résultat net, elles donnent une image de confiance, de stabilité et de proximité.

M. René Barberye a ensuite fait part de ses réflexions sur l'évolution du secteur bancaire français dans son ensemble. A cet égard, il a indiqué qu'un affaiblissement des Caisses d'épargne n'améliorerait en rien la situation du secteur. Les Caisses d'épargne ont certaines charges spécifiques liées à des missions de quasi-intérêt général. Elles peuvent jouer un rôle positif, à condition que l'on réforme leur statut afin de les mettre en position d'être plus rentables. Les Caisses d'épargne ont une position extrêmement faible sur le marché des PME-PMI, comparativement aux Caisses d'épargne allemandes ou italiennes, ce qui pose le problème de la croissance externe.

S'agissant du projet du CENCEP, **M. René Barberye** a indiqué que l'orientation retenue vers la banque coopérative tenait, d'une part, à la nécessité de donner des propriétaires aux Caisses d'épargne et, d'autre part, à se rapprocher de la clientèle. La formule coopérative permettrait, en outre, de démocratiser la représentation des Caisses d'épargne et de renforcer les instances diri-

geantes. Elle conforterait l'intégration des Caisses d'épargne dans le tissu local. Enfin, cette formule permettrait, selon lui, d'assurer une totale transparence, quant à l'affectation des fonds propres. Enfin, **M. René Barberye** a reconnu que la présence de fondations, actionnaires de référence, s'était heurtée à une certaine hostilité de la part du ministère des finances, tout en indiquant que l'essentiel de la réforme n'était pas là, mais dans le passage à un statut coopératif.

En réponse à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, qui l'interrogeait sur le sens et l'utilité de la notion d'établissement de crédit à but non lucratif, **M. René Barberye** a reconnu que cette notion était pour le moins curieuse. Elle n'a pas de grande signification à ceci près que la façon de faire de la banque n'est pas la même pour les Caisses d'épargne que pour les banques commerciales. Il a indiqué que les Caisses d'épargne étaient très proches des banques mutualistes, en raison, notamment, des caractéristiques de leur clientèle et s'est déclaré très admiratif de la réussite du Crédit agricole. Toujours en réponse à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, il a indiqué que la mission première de La Poste était de distribuer du courrier et non des crédits.

S'agissant du caractère décentralisé du réseau des Caisses d'épargne, il a souligné que cette organisation constituait une force de ce réseau et qu'il ne fallait pas la remettre en cause.

Concernant la caisse de retraite des Caisses d'épargne, **M. René Barberye** a indiqué que la situation présente n'avait rien de catastrophique, mais qu'elle risquait de s'aggraver à brève échéance compte tenu de l'évolution trop généreuse des retraites servies.

En réponse à **Mme Marie-Claude Beaudeau** qui faisait observer que la forme coopérative était une voie moyenne entre la situation actuelle et la société anonyme, **M. René Barberye** a déclaré que ce statut permettrait de préserver la spécificité des Caisses d'épargne. Les socié-

taires ne s'attendant pas à une rémunération importante, il est possible en effet de mener à bien des missions d'intérêt général. L'obligation de rentabilité qui en résultera conduira à une plus grande convergence des rémunérations du personnel des Caisses d'épargne avec celles du reste de l'industrie bancaire. Toutefois, l'adoption du statut coopératif ne changera rien aux conventions actuelles régissant la situation du personnel.

Enfin, toujours en réponse à **Mme Marie-Claude Beaudou**, il a indiqué que le changement de statut ne rendrait pas plus difficile ou plus facile le partenariat avec d'autres Caisses d'épargne européennes.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel**, il a indiqué que le décret du 10 avril 1997 qui modifie le décret de 1937 relatif à la durée du travail dans le secteur bancaire s'appliquait bien aux Caisses d'épargne.

S'agissant de la baisse des dépôts («décollecte») du livret A, il a rappelé que la diminution brutale du taux était pour beaucoup dans ce phénomène et a indiqué sa préférence pour des variations plus faibles mais régulières qui ne bloquent pas les ajustements. Il a encore indiqué que l'écart de taux avec les autres livrets défiscalisés et, notamment, le livret jeune, expliquait pour beaucoup ce phénomène.

En réponse à **M. Joël Bourdin** qui l'interrogeait sur l'échec du rapprochement avec le Crédit industriel et commercial, **M. René Barberye** a indiqué qu'il s'agissait d'une opération de croissance externe très tentante pour les Caisses d'épargne mais également très compliquée, puisque le CIC était lui aussi un réseau décentralisé. Ce dossier a néanmoins fait mûrir les esprits et il y a désormais une quasi-unanimité quant à la nécessité pour son groupe d'effectuer une opération de croissance externe.

M. René Barberye a indiqué par ailleurs que les Caisses d'épargne étaient impliquées dans le financement du capital-risque, par l'intermédiaire de participations

dans les sociétés de développement régional et d'une filiale nationale spécialisée.

En réponse à **M. Jacques Oudin** qui l'interrogeait sur l'évolution des parts de marché du groupe, **M. René Barberye** a indiqué que l'objectif de son groupe était d'avoir au moins 10 % de parts de marché sur tous les nouveaux produits. Il a indiqué que les Caisses d'épargne avaient des capacités de progression extrêmement fortes et qu'elles disposaient d'instruments de développement informatiques et télématiques très performants. S'agissant des charges d'exploitation, il a reconnu que celles-ci étaient élevées, même si elles étaient en diminution sensible. De même, le groupe a réussi à modérer l'évolution de ses effectifs. Enfin, il a indiqué qu'il sera difficile de fusionner des réseaux mutualistes.

En réponse à **M. Christian Poncelet, président**, qui l'interrogeait sur le rôle des Caisses d'épargne sur le marché des prêts aux collectivités locales, **M. René Barberye** a indiqué que ce marché était extrêmement concurrentiel et qu'il devenait de plus en plus difficile de s'y maintenir.

Enfin, concernant les relations avec la Caisse des dépôts et consignations, il a estimé que le temps était venu pour les pouvoirs publics d'afficher clairement ce qu'ils entendaient faire de la Caisse des dépôts et consignations.

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

Mercredi 30 avril 1997 - Présidence de M. Philippe de Bourgoing, président d'âge, puis de M. Jean-Paul Amoudry, président. Le groupe de travail, commun à la commission des finances et à la commission des lois, a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau qui est ainsi composé : **M. Jean-Paul Amoudry, président; MM. Philippe de Bourgoing et Marc Massion, vice-présidents ; MM. Henri Collard et Robert Pagès, secrétaires ; M. Jacques Oudin, rapporteur.**

M. Jean-Paul Amoudry, président, a ensuite indiqué que le groupe de travail devait s'assigner pour mission de dresser un bilan, après quinze années de pratique, du contrôle financier exercé par les chambres régionales des comptes et, le cas échéant, de proposer les voies et moyens d'une modernisation de ce contrôle.

Après un large échange de vues au cours duquel sont intervenus **MM. Jacques Oudin, rapporteur, Patrice Gélard, Jean-Paul Delevoye, Yann Gaillard, Joël Bourdin, Philippe de Bourgoing et Jean-Paul Amoudry, président,** le groupe de travail a établi un projet de programme d'auditions qui lui permettra de recueillir les opinions des représentants des associations d'élus locaux, des magistrats des juridictions financières, des représentants des ministères concernés et de personnalités qualifiées.

Enfin, le groupe de travail a envisagé de remettre son rapport avant la fin du mois d'octobre 1997.

DELEGATION DU SENAT POUR L'UNION EUROPEENNE

Mercredi 28 mai 1997 - Présidence de M. Jacques Genton, président - La délégation a tout d'abord **examiné le rapport de M. James Bordas sur la réforme des institutions européennes : champ des décisions à la majorité qualifiée et pondération des votes.**

M. James Bordas a rappelé que le champ du vote à la majorité qualifiée était en théorie déjà important dans le traité de Rome : après une période transitoire où les décisions devaient être prises à l'unanimité, la décision à la majorité qualifiée devait devenir la règle et l'unanimité l'exception. Dans la pratique, après la fin de la période transitoire, le Conseil a continué, pour l'essentiel, à prendre ses décisions par consensus pendant les années 1960 et 1970. Mais une telle pratique du consensus ne pouvait se poursuivre dès lors que la Communauté s'élargissait : avec le passage de six à neuf, puis à douze membres, il fallait que les dispositions sur le vote à la majorité qualifiée puissent véritablement jouer. L'Acte unique européen a été une évolution importante dans ce sens : non seulement il a élargi sur le plan juridique le champ des décisions à la majorité qualifiée, mais encore il a signifié que le vote à la majorité qualifiée serait effectivement mis en œuvre. L'évolution qu'avait marquée l'Acte unique s'est poursuivie avec le traité de Maastricht, qui a élargi à son tour le champ du vote à la majorité qualifiée.

Puis **M. James Bordas** a souligné qu'un nouvel élargissement de ce champ paraissait aujourd'hui nécessaire. En effet, l'Union est passée de douze à quinze membres et doit encore s'élargir : elle va passer à 18 ou 19 membres dans quelques années et, à échéance d'une dizaine d'années, elle pourrait compter vingt-cinq voire trente membres ; or, plus le nombre de membres est élevé, et plus l'unanimité est difficile à obtenir. Par ailleurs, l'una-

nimité s'est avérée un facteur de paralysie dans certains domaines où il paraît indispensable de faire preuve de plus d'efficacité, en particulier les deuxième et troisième piliers de l'Union.

Le rapporteur a indiqué que le Gouvernement avait, depuis le début des négociations de la CIG, établi un lien entre l'extension du vote à la majorité qualifiée et une nouvelle pondération des votes, en faisant valoir que la pondération actuelle conduisait à une " sur-représentation " excessive des " petits " Etats, ceux-ci étant devenus de plus en plus nombreux parmi les Etats membres au fur et à mesure des élargissements de l'Union, et que ce problème irait en s'aggravant, la plupart des Etats appelés à adhérer à l'Union étant de " petits Etats ". En conséquence, on ne pouvait pas demander aux " grands " Etats d'étendre le champ d'application d'un mode de décision qui les pénalisait : il fallait préalablement, retrouver un équilibre raisonnable entre " grands " et " petits " Etats par une pondération plus juste.

M. James Bordas a apporté sur les déséquilibres actuels ou potentiels les précisions suivantes :

- dans l'Union actuelle à quinze, les " grands " Etats représentent 80 % de la population mais n'ont que 55 % des droits de vote ;

- si les règles actuelles sont conservées, lorsque l'Union sera élargie à l'Est, les " grands " Etats représenteront 70 % de la population, mais n'auront que 42 % des droits de vote ; au contraire, une coalition de douze " petits " Etats pourra constituer une minorité de blocage tout en ne regroupant que 11,5 % de la population de l'Union ;

- si l'on fait entrer en ligne de compte les efforts financiers respectifs des différents Etats, les inconvénients des règles actuelles deviennent encore plus manifestes. Dans l'Union élargie à l'Est, les pays de l'Est, qui regrouperaient 106 millions d'habitants et apporteraient une contribution très faible au budget communautaire,

auraient, avec les règles actuelles, 46 voix ; pendant ce temps, les quatre plus grands Etats -Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni- qui regroupent 255 millions d'habitants et assurent les 3/4 des recettes du budget communautaire, n'auraient que 40 voix.

Le rapporteur a estimé que la cause du maintien d'un tel système était difficile à plaider. Il a indiqué que, parmi les solutions examinées par la Conférence pour aboutir à un résultat plus équilibré, la plus intéressante était celle consistant à augmenter le nombre de voix de tous les Etats, mais en augmentant davantage le nombre de voix des " grands " Etats. Cette formule, présentée dans un document officieux de la présidence néerlandaise, permettrait, tout en ménageant la susceptibilité de tous les Etats membres, de sauvegarder à peu près les équilibres actuels malgré l'élargissement : les voix nécessaires pour constituer la majorité qualifiée représenteraient en pratique au minimum 58 % de la population de l'Union, même après le passage à 26 membres. Ainsi, on éviterait une nouvelle dégradation de la représentativité du Conseil, puisque, dans l'Union actuelle, la majorité qualifiée représente en pratique toujours au moins 58 % de la population.

Puis **M. James Bordas** a abordé le problème de l'extension du vote à la majorité qualifiée. Ce problème, a-t-il indiqué, se pose de manière spécifique pour chacun des trois piliers de l'Union :

- dans le premier pilier, la plupart des décisions sont déjà prises à la majorité qualifiée : toutefois, cette règle subit des exceptions, relativement peu nombreuses, mais importantes. Un large accord existe pour maintenir certaines de ces exceptions ; la plupart des Etats membres sont en principe favorables à la suppression des autres, mais il est difficile d'obtenir un accord unanime dès lors que l'on passe à un examen au cas par cas ;

- dans le deuxième pilier, des propositions sont avancées pour que soient prises à la majorité qualifiée les

mesures d'application des décisions politiques arrêtées d'un commun accord par les Etats membres ;

- dans le troisième pilier, un accord paraît se dessiner pour introduire le vote à la majorité qualifiée pour une partie des décisions, celles concernant la libre circulation des personnes et certaines mesures corrélatives, mais un accord unanime sur ce point ne pourra manifestement être obtenu qu'en accordant des clauses d' "opting out" à certains Etats qui souhaitent rester en dehors du dispositif communautaire dans ce domaine.

Le rapporteur a précisé que la présidence néerlandaise avait présenté un document sur l'extension du vote à la majorité qualifiée dans le premier pilier. Afin de faciliter les négociations, ce texte présente tout d'abord une liste négative de domaines qui resteraient régis par l'unanimité, à savoir les dispositions concernant le fonctionnement des institutions de l'Union, les dispositions constituant des dérogations aux règles du marché intérieur, et enfin les dispositions ayant un impact direct sur le budget des Etats membres. Le document de la présidence néerlandaise énumère ensuite les dispositions actuellement régies par l'unanimité pour lesquelles le vote à la majorité qualifiée pourrait être introduit. Il s'agit principalement des mesures concernant la culture, l'industrie, la recherche, certains aspects de la politique de l'environnement et enfin certains aspects de la politique sociale.

M. James Bordas a reconnu que cette liste pouvait paraître limitée, mais que la plupart des décisions, dans le premier pilier, étaient déjà prises à la majorité qualifiée, et que dans les domaines encore régis par l'unanimité, des intérêts importants étaient généralement en jeu.

Au sujet du deuxième pilier, le rapporteur a indiqué que la présidence néerlandaise avait présenté, au début du mois de mai, un document proposant d'introduire le vote à la majorité qualifiée pour certaines des décisions prises dans le cadre du deuxième pilier, les décisions ayant des implications en matière de défense étant en tout

état de cause prises à l'unanimité. La proposition de la présidence néerlandaise, a-t-il précisé, distingue deux cas de figure. Le premier cas est celui où le Conseil européen (qui statue toujours par consensus) a adopté une " stratégie commune ", c'est-à-dire, dans un domaine où les Etats membres ont des intérêts communs importants, un ensemble d'objectifs assortis de l'indication des moyens nécessaires pour les mettre en œuvre. Dans ce cas, le Conseil peut adopter à la majorité qualifiée, pour appliquer cette " stratégie commune ", d'une part des " actions communes " définissant " les objectifs de l'Union et les moyens à mettre à sa disposition dans certaines situations où une action opérationnelle est jugée nécessaire ", d'autre part des " positions communes ", définissant " la position globale de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique ". Le deuxième cas de figure est celui où le Conseil européen n'a pas adopté de " stratégie commune " pour le domaine considéré. Dans ce cas, le Conseil ne peut adopter des " actions communes " ou des " positions communes " qu'à l'unanimité. Des abstentions n'empêchent pas la décision, sauf si des pays représentant plus du tiers des voix assortissent leur abstention d'une déclaration formelle. Enfin, dans tous les cas, les décisions prises pour la mise en œuvre d'une action commune ou d'une position commune sont adoptées à la majorité qualifiée.

M. James Bordas a souligné que dans un tel schéma, l'unanimité -qu'elle se dégage au départ au sein du Conseil européen ou à l'échelon du Conseil- était toujours à la base de l'action de l'Union, le vote à la majorité qualifiée intervenant pour l'application des choix politiques arrêtés en commun. Il a observé que, ainsi encadrée, une introduction limitée de la majorité qualifiée dans le deuxième pilier semblait acceptée par bon nombre de délégations, mais que le principe même de la majorité qualifiée dans un tel domaine avait suscité des réserves chez certains Etats membres depuis le lancement de la CIG.

Puis le rapporteur a abordé le troisième pilier de l'Union. Il a indiqué que les travaux des présidences irlandaise, puis néerlandaise, avaient permis que se dégage un schéma d'évolution du troisième pilier. Le premier aspect en serait l'intégration au traité sur l'Union européenne des accords de Schengen, sous la forme d'un protocole annexé qui constituerait une " coopération renforcée " entre treize Etats membres sur quinze, le Royaume-Uni et l'Irlande restant en dehors de ce processus. Le deuxième aspect du schéma d'évolution serait le transfert au premier pilier d'une partie des matières relevant actuellement du troisième pilier, à savoir les mesures relatives à la mise en œuvre de la libre circulation des personnes (règles pour le franchissement des frontières intérieures et extérieures de l'Union, politique en matière de visas, d'asile et d'immigration). Ce transfert entraînerait pour ces matières l'application, à terme, des règles de fonctionnement ordinaires du premier pilier, y compris le vote à la majorité qualifiée. Enfin, le troisième aspect du dispositif serait un renforcement du troisième pilier, de manière à donner plus d'efficacité à la coopération judiciaire et policière. Ce renforcement passerait en partie par des assouplissements à la règle de l'unanimité. Tout d'abord, les Etats membres pourraient établir des conventions qui s'appliqueraient dès lors qu'elles auraient été ratifiées par une majorité des Etats membres, pour les Etats ayant procédé à cette ratification. Ensuite, il pourrait être dérogé à la règle de l'unanimité pour certaines mesures tendant à l'harmonisation des incriminations et des sanctions dans le domaine de la criminalité organisée transnationale, du terrorisme, de la consommation et du trafic de drogue.

Le rapporteur a précisé que la France demandait que la levée de tout contrôle des personnes aux frontières intérieures soit décidée à l'unanimité, le Conseil ayant préalablement constaté la réalisation des mesures d'accompagnement nécessaires en matière de sécurité.

Concluant son propos, **M. James Bordas** a estimé que le Gouvernement avait eu raison d'établir un lien entre un

recours accru au vote à la majorité qualifiée et une repondération des votes destinée à mieux garantir la légitimité des décisions du Conseil, car cette attitude avait permis de placer chacun devant ses responsabilités. Il a exprimé l'espoir qu'une pondération plus juste soit décidée par la Conférence : un traité qui n'assurerait pas un progrès dans ce domaine, a-t-il précisé, ne pourrait être considéré comme satisfaisant, même si, compte tenu de la " sensibilité " d'un tel sujet, on ne peut s'attendre qu'à un rééquilibrage mesuré. Au sujet de l'extension du vote à la majorité qualifiée, il a souligné que la France avait adopté une attitude très ouverte, mais que, compte tenu des réticences de certains Etats membres, les avancées risquaient de rester relativement limitées dans le cas des premier et deuxième piliers ; dans le cas du troisième pilier, a-t-il poursuivi, les avancées seront sans doute importantes, mais au prix de clauses d' " opting out " pour certains Etats. Dans ces conditions, a-t-il estimé, il ne paraît pas acquis, aujourd'hui, que la CIG parviendra à donner au fonctionnement de l'Union tout le surcroît d'efficacité qui serait souhaitable dans l'optique de l'élargissement

M. Christian de La Malène a déclaré partager les interrogations figurant dans la conclusion du rapport. L'objectif de la Conférence intergouvernementale, a-t-il poursuivi, est d'améliorer l'efficacité des institutions pour que l'élargissement à l'Est s'effectue dans de bonnes conditions. Une pondération plus juste, mieux équilibrée, est une des conditions de cette meilleure efficacité. Or, il paraît vraisemblable que la CIG parviendra tout au plus à limiter la dégradation de la représentativité du Conseil. Dès lors, a-t-il conclu, le nouveau traité va étendre le champ du vote à la majorité qualifiée sans revoir suffisamment la pondération des votes, ce qui montre une fois de plus que le souci d'efficacité n'est pas suffisamment au centre des préoccupations.

M. Robert Badinter a souligné que, dans le cas précis du troisième pilier, l'élargissement à l'Est paraissait particulièrement difficile à concilier avec l'amélioration de

l'efficacité, sauf à maintenir une certaine fragmentation de l'espace européen.

M. Pierre Fauchon a plaidé pour que le vote à la majorité qualifiée s'applique à l'ensemble des décisions du troisième pilier. Alors que la délinquance s'est en quelque sorte "communautarisée", la réponse à la délinquance est restée fondée sur des procédures intergouvernementales peu efficaces. D'une certaine manière, on peut dire que les méthodes et les difficultés du deuxième pilier ont déteint sur le troisième pilier.

M. Jacques Genton a souhaité que les préoccupations de la délégation soient portées en temps utile à la connaissance du Gouvernement par voie de lettre. Il a souligné que le Sénat assurait présentement la continuité du contrôle parlementaire.

M. James Bordas a déclaré que, sans sombrer dans le pessimisme, on pouvait s'interroger sur la possibilité de réunir l'unanimité pour réaliser l'ensemble des avancées qui seraient nécessaires pour disposer d'institutions restant efficaces malgré l'élargissement. Il a estimé probable que la Conférence fasse seulement une partie du chemin.

La délégation a ensuite **examiné, à la demande de M. Christian de La Malène, la proposition d'acte communautaire E 812.**

M. Jacques Genton, président, a rappelé que cette proposition avait été soumise aux membres de la délégation par procédure écrite. M. Christian de La Malène ayant fait connaître son souhait de présenter des observations sur ce texte, l'examen de ce dernier par la délégation est de droit.

M. Christian de La Malène a tout d'abord indiqué que la proposition E 812 soulevait des questions de principe et méritait donc un examen par la délégation. Il a observé que cette proposition visait à permettre l'adhésion de la Communauté européenne au Conseil général des pêches pour la Méditerranée. Ce Conseil général des pêches est une organisation régionale instituée dans le

cadre de l'organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture, plus couramment appelée FAO. Il tend à promouvoir le développement, la conservation, l'aménagement rationnel et la valorisation des ressources marines vivantes de la Méditerranée, de la Mer Noire et des eaux intermédiaires. Quatre Etats de l'Union européenne -l'Espagne, la France, la Grèce et l'Italie- en sont membres.

M. Christian de La Malène a alors souligné que l'adhésion de la Communauté européenne avait pour objectif de renforcer le Conseil général des pêches pour la Méditerranée, mais qu'elle aurait pour conséquence la substitution de la Commission européenne aux Etats membres au sein de cette organisation. Les missions les plus importantes de ce Conseil des pêches, en particulier la conservation des ressources halieutiques, relèvent en effet de la compétence exclusive de la Communauté. Les quatre pays de l'Union membres de cette organisation ont souhaité le rester, malgré l'adhésion de la Communauté, eu égard à l'importance de la politique méditerranéenne dans son ensemble pour ces pays. Naturellement, ils auront à intervenir beaucoup moins souvent au sein de cette organisation, compte tenu des compétences communautaires en matière de pêche. La Commission européenne a accepté cette solution et la proposition devrait donc être prochainement adoptée.

M. Christian de La Malène a fait valoir qu'il n'était pas utile que la délégation intervienne sur ce texte. Il a cependant souhaité que la délégation examine à l'avenir attentivement tous les textes visant à permettre l'adhésion de la Communauté à des organisations internationales et régionales, afin de veiller à ce que les compétences respectives de la Communauté et des Etats membres soient strictement respectées. Il a observé que le Conseil général des pêches de la Méditerranée intervenait dans des matières qui n'étaient pas particulièrement sensibles, mais que l'adhésion de la Communauté à d'autres organisations pouvait poser des problèmes beaucoup plus lourds.

Il a rappelé que la délégation avait par exemple constaté que l'adhésion de la Communauté à la convention sur la sûreté nucléaire devait être très strictement encadrée, afin que les compétences des Etats membres soient respectées.

Concluant son propos, **M. Christian de La Malène** a souhaité que la délégation soit vigilante à l'égard de ces textes qui visent à permettre à la Communauté d'adhérer à des organisations internationales.

La délégation a alors décidé de ne pas intervenir sur la proposition d'acte communautaire E 812.

La délégation a ensuite entendu M. Michel Barnier, Ministre délégué aux Affaires européennes, sur la Conférence intergouvernementale (CIG).

A trois semaines du Conseil européen d'Amsterdam et alors que les travaux de la CIG ont continué de progresser au cours du dernier mois, **M. Michel Barnier** s'est félicité de pouvoir rendre compte des négociations devant au moins l'une des deux assemblées en sorte que le Parlement puisse, autant qu'il est possible dans les circonstances présentes, être informé et en mesure de contrôler.

M. Michel Barnier a alors indiqué que les négociations étaient entrées dans leur dernière phase et que des progrès importants avaient été accomplis au cours des dernières semaines, en particulier en ce qui concerne la reconnaissance des responsabilités entières des Etats membres en matière de sécurité publique et d'ordre public pour toutes les questions de justice et d'affaires intérieures, une meilleure expression du socle minimal d'harmonisation en matière de lutte contre la drogue, le terrorisme et la criminalité internationale, enfin la volonté de rendre l'acquis des accords de Schengen obligatoire pour les futurs adhérents à l'Union européenne. Il a ajouté que les négociations relatives aux régions ultrapériphériques et aux services publics progressaient également de manière positive. Estimant que le dernier texte soumis à la Conférence par la présidence néerlandaise constituait

une très bonne base pour conclure la négociation, mais nécessitait encore certaines améliorations importantes, il a souligné que les questions institutionnelles ne feraient l'objet d'un accord qu'au dernier moment, lors du Conseil européen d'Amsterdam.

Le ministre a ensuite indiqué que la réunion informelle des chefs d'Etat et de Gouvernement de Noordwijk avait permis certains progrès importants. Tous les Etats membres semblent désormais prêts à conclure la Conférence intergouvernementale à Amsterdam. Les négociations relatives à la modification de la pondération des voix au sein du Conseil ont progressé de manière notable, conformément aux vœux des Etats membres les plus peuplés. Compte tenu de ces progrès, la France et l'Allemagne ont accepté une proposition relative à la composition de la Commission européenne, tendant à ce que le nombre de commissaires soit fixé dans le traité de manière définitive à 20 au maximum, même après l'élargissement de l'Union européenne. Pour améliorer le fonctionnement de la Commission européenne, la France aurait souhaité aller plus loin et réduire le nombre de commissaires à dix, mais un accord sur cette base paraissait impossible, les Etats les moins peuplés refusant de renoncer à la présence d'un de leurs ressortissants au sein du collège des commissaires. Au vu du résultat global de la négociation, un nombre maximum de 20 commissaires pourrait donc être politiquement acceptable si les pouvoirs du président de la Commission européenne étaient substantiellement renforcés, notamment en ce qui concerne la nomination et la sanction des commissaires. Un accord pourrait également se dégager pour que la Commission européenne fasse l'objet d'un meilleur contrôle politique de la part du Conseil européen qui pourrait approuver chaque année un rapport d'orientation que lui présenterait le président de la Commission.

M. Michel Barnier a ensuite souligné que la France conservait trois priorités dans la dernière phase des négociations de la Conférence intergouvernementale : donner à

l'Union une dimension plus politique, une dimension plus démocratique, enfin une dimension plus sociale. A propos du renforcement de la légitimité démocratique de l'Union, il a souligné que la repondération des voix au sein du Conseil en était un élément important. Une extension assez large du vote à la majorité qualifiée est en outre nécessaire afin qu'un Etat membre ne puisse plus à lui seul empêcher tous les autres d'avancer. Le Royaume-Uni paraît aujourd'hui ouvert sur cette question. Mais cette extension du vote à la majorité qualifiée implique que la pondération des voix au sein du Conseil prenne mieux en compte l'importance de chaque pays en terme de population.

A propos des coopérations renforcées, le ministre a souligné que le Royaume-Uni insistait toujours pour que ces coopérations soient décidées à l'unanimité, ce qui risquerait en fait d'empêcher toute initiative dans ce domaine.

M. Michel Barnier a ensuite souligné que la meilleure association des parlements nationaux était désormais acquise et que le traité prévoirait bien la consultation de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) sur les questions relatives au troisième pilier et vraisemblablement en matière de subsidiarité. En ce qui concerne les prérogatives du Parlement européen, l'extension du champ d'application de la co-décision fera l'objet d'un accord lors du Conseil européen d'Amsterdam. En tout état de cause, la France définira sa position finale dans ce domaine en fonction des progrès des négociations sur les autres points institutionnels et s'opposera à la mise en œuvre de la procédure de co-décision sur les questions relevant de la politique agricole commune.

Le ministre a alors souligné que la France défendait l'inscription dans le Traité du siège des institutions communautaires, et en particulier du siège à Strasbourg du Parlement européen. Il a en outre rappelé que le

Gouvernement souhaitait une réforme du mode d'élection des députés européens, afin de les rapprocher des citoyens.

M. Michel Barnier a ensuite observé que les négociations visant à donner à l'Union les moyens de s'attaquer aux problèmes des citoyens, et par là même à lui conférer une dimension plus sociale, avaient progressé. Un chapitre sur l'emploi sera intégré dans le traité, qui devrait prévoir une coordination de l'action des Etats membres dans ce domaine. Les ministres chargés de cette question auront une possibilité d'alerter le Conseil européen et de le saisir dans certaines circonstances. Le protocole social sera intégré dans le traité, mais il n'existe pas encore d'accord pour améliorer ce protocole, en particulier en ce qui concerne les demandes françaises sur l'égalité entre hommes et femmes et la création d'une base juridique spécifique en matière de lutte contre l'exclusion. Enfin, les négociations sur les services publics progressent favorablement et la France insiste toujours pour que les difficultés particulières des régions ultrapériphériques puissent être prises en considération en permettant, à la majorité qualifiée, aux Etats membres concernés de mettre en œuvre des mesures dérogatoires en matière fiscale lorsque cela est justifié par la situation locale.

Le ministre a alors abordé les questions relatives à la sécurité des biens et des personnes. Il a observé que certains Etats refusaient que le vote à la majorité qualifiée puisse être appliqué pour la définition d'un socle minimum d'harmonisation en matière criminelle. Il a souligné que les accords de Schengen seraient intégrés dans le traité par l'intermédiaire d'un protocole annexé et que les futurs adhérents à l'Union européenne devraient respecter le contenu de ces accords. Il a en outre indiqué que la Cour de justice devrait avoir un rôle clairement délimité dans ces matières et qu'elle n'exercerait aucun contrôle sur la mise en œuvre de la clause de sauvegarde des accords de Schengen permettant à un Etat membre de rétablir, dans certaines circonstances, les contrôles aux frontières intérieures ; la France veut en effet qu'un Etat membre

puisse, pour des raisons de sécurité publique, rétablir temporairement les contrôles aux frontières intérieures sans courir le risque d'être condamné par la Cour de Justice. Il a enfin fait valoir que la France maintenait son souhait que la communautarisation éventuelle de certaines matières du troisième pilier s'accompagne d'une consultation des Parlements nationaux et d'un double droit d'initiative de la Commission et des Etats membres.

Evoquant enfin la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), **M. Michel Barnier** a souligné la nécessité de créer les outils d'une politique étrangère commune dans certains domaines. Il a estimé que le traité devrait permettre au Conseil européen d'adopter des stratégies communes par consensus, chaque Etat ayant la possibilité d'adopter une attitude d'abstention constructive ; dans un premier temps, ces stratégies devraient porter sur des sujets touchant à la périphérie de l'Union, et donc à la stabilité de l'Union, et intéressant les quinze. Les mesures d'application de ces stratégies communes seraient quant à elles adoptées à la majorité qualifiée. Un poste de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune ou de secrétaire général de l'Union européenne devrait être créé. Cette personnalité, qui ne sera pas le secrétaire général du Conseil, aurait en particulier pour mission de surveiller la mise en œuvre des actions communes, d'animer la cellule d'analyse et de prévision dont la création paraît acquise et d'assurer l'information du Parlement européen sur la politique étrangère et de sécurité commune. La France souhaite aussi, mais il n'existe pas encore d'accord sur ce point, que le Conseil ait le dernier mot en matière de dépenses pour la PESC.

A propos de la défense, le ministre a fait valoir qu'il existait actuellement un blocage des négociations sur la question du rapprochement progressif entre l'Union de l'Europe occidentale et l'Union européenne.

Au cours du débat, **M. Michel Caldaguès** s'est interrogé sur le contenu concret des avancées accomplies en vue d'une meilleure association des parlements nationaux.

Evoquant ensuite la PESC, il a souligné que l'identité européenne ne se manifestait guère actuellement en Afrique. Il a enfin évoqué l'implantation de l'Euromarfor en Méditerranée et les réactions négatives qu'elle avait suscitées de la part de certains pays riverains. Soulignant que l'Euromarfor, pour tenir compte de ces réactions, avait publié un communiqué indiquant que les Etats européens n'avaient pas l'intention d'élever le niveau de leur présence en Méditerranée, il a demandé au ministre si cette orientation avait été arrêtée par le Conseil européen.

M. James Bordas s'est interrogé sur les chances d'obtenir une véritable repondération des voix, qui garantirait aux Etats les plus peuplés une meilleure représentation au sein du Conseil.

M. Pierre Fauchon a évoqué la création d'un espace judiciaire européen. Il a estimé que le projet de traité présenté par la présidence néerlandaise représentait un progrès par rapport aux textes précédents, mais demeurerait tout à fait insuffisant face à des phénomènes tels que le trafic de drogue, le terrorisme, la pédophilie ou le blanchiment de l'argent. Il a regretté que certains Etats refusent, pour préserver leurs prérogatives ou parce que les concepts qu'ils emploient ne sont pas utilisés dans les autres pays de l'Union, la définition de crimes contre la sécurité des européens ou l'unification des jurisprudences des Etats membres. Il a stigmatisé la faiblesse de certaines dispositions du projet de traité, soulignant que l'adoption de " positions communes " ou de " dispositions cadres " sans effet direct n'était pas à la hauteur des problèmes de criminalité auxquels sont confrontés les Etats européens. Il a enfin plaidé pour une véritable communautarisation de ces matières.

M. Robert Badinter, approuvant les propos de M. Pierre Fauchon, a estimé qu'il était nécessaire, pour lutter efficacement contre le crime, de mettre en commun certains moyens au niveau européen et peut-être même à un niveau plus large. Il a en outre souhaité savoir si la conférence intergouvernementale pourrait conduire à un

accroissement des compétences de la Cour de justice, en particulier en ce qui concerne l'application du principe de subsidiarité. Il a enfin tenu à remercier le ministre pour l'information constante qu'il avait assurée auprès de la délégation.

M. Jacques Habert a souhaité avoir des précisions sur les missions que pourrait avoir le futur haut représentant pour la PESC.

M. Christian de La Malène a évoqué la question de la repondération des voix au sein du Conseil. Il a souligné la nécessité de renforcer l'efficacité des institutions en améliorant la situation actuelle et a exprimé la crainte que la conférence intergouvernementale se contente de limiter l'affaiblissement des grands pays que provoquera l'élargissement futur de l'Union européenne. Dès lors, on n'aura aucunement renforcé l'efficacité de l'Union par rapport à la situation actuelle ; tout au plus aura-t-on réussi à empêcher une dégradation plus grande. Jugeant cela inquiétant si l'on veut qu'une volonté politique puisse se dégager dans l'Union, il a souhaité qu'un accord ambitieux se dégage lors du Conseil européen d'Amsterdam.

M. Paul Masson, évoquant le projet de protocole visant à intégrer l'acquis de Schengen dans le futur traité et notant qu'il y est inscrit que cette coopération est conduite " dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne ", a souhaité avoir confirmation du fait que la Cour de justice n'aurait pas compétence pour exercer un contrôle sur la mise en œuvre de la clause de sauvegarde prévue par ces accords. Il a estimé que le système intergouvernemental créé par les accords de Schengen serait vidé de sa substance si la Cour était dotée d'une telle compétence et a observé que cela irait à l'encontre de la Constitution française et de la décision rendue par le Conseil constitutionnel en vue de la ratification des accords.

En réponse aux orateurs, **M. Michel Barnier** a tout d'abord précisé que le protocole sur le rôle des parlements

nationaux annexé au traité permettrait à la COSAC d'être saisie ou de se saisir des questions relatives au troisième pilier et de la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

A propos de la modification de la pondération des voix au sein du Conseil, le ministre s'est déclaré relativement optimiste. Il a rappelé qu'il fallait aujourd'hui 62 voix sur un total de 87 pour réunir la majorité qualifiée, soit 71 % des voix. Il a ajouté que, dans ces conditions, les décisions ne pouvaient être prises qu'en réunissant des Etats représentant au moins 58 % de la population de l'Union. Il a estimé qu'il était nécessaire que ce pourcentage ne soit pas abaissé après l'élargissement de l'Union européenne et a observé que cela impliquait une augmentation du nombre des voix des grands Etats. Il a ainsi expliqué que la France, bien qu'elle représente 15 % de la population, ne détenait aujourd'hui que 11,5 % des voix au sein du Conseil et que ce pourcentage devait être nettement augmenté.

M. Michel Barnier a ensuite reconnu que les négociations dans le domaine du troisième pilier posaient des questions complexes et que les Etats membres avaient des cultures institutionnelles différentes. Il a cependant souligné que la France avait beaucoup œuvré pour qu'on parvienne à un accord ambitieux et a cité, comme exemple des progrès accomplis, l'article K 3 du projet de traité de la présidence néerlandaise, qui prévoit l'adoption de mesures instaurant des règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue.

A propos de la Cour de justice, le ministre a souligné que l'extension de ses compétences au contrôle de la mise en œuvre du principe de subsidiarité n'était pas envisagée. Enfin, à propos du futur représentant pour la PESC, qui pourrait prendre le nom de secrétaire général de l'Union européenne, il a souligné qu'il aurait pour mission principale la préparation et l'accompagnement des stratégies communes.

Après avoir exprimé la grande satisfaction que lui avaient apportée les relations constantes et confiantes qu'il avait entretenues durant ces deux années avec la délégation du Sénat, le ministre a fait valoir que c'était la première fois, depuis le traité de Rome, que la France négociait une modification du traité par la voie d'un ministre ; il a souligné que cela avait facilité l'information, à chaque pas de la négociation, du Parlement français.